

EWALUACJA RPO WK-P

EWALUACJA – PERSPEKTYWA REGIONALNA doświadczenia i inspiracje

Praca zbiorowa

**Urząd Marszałkowski
Województwa Kujawsko-Pomorskiego
w Toruniu**





Rzeczpospolita
Polska



Województwo
Kujawsko-Pomorskie

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



**Urząd Marszałkowski
Województwa Kujawsko-Pomorskiego**

EWALUACJA – PERSPEKTYWA REGIONALNA

doświadczenia i inspiracje

Praca zbiorowa

Toruń, 2019

Praca zbiorowa

Redakcja techniczna:

Jolanta Konkel

Przygotowanie, organizacja i prowadzenie Konferencji Ewaluacyjnej:

Mirela Kiełbasiewicz

Jolanta Konkel

Paweł Peńsko

Jolanta Rudnicka

Łukasz Wiśniewski

Agnieszka Zajączkowska

Aleksandra Żuchowska

© **Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego**

Toruń 2019

ISBN: 978-83-952147-3-8

Recenzent:

dr Seweryn Krupnik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Uniwersytet Jagielloński

Wydawca:

Urząd Marszałkowski

Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń

Departament Funduszy Europejskich

Wydział Analiz i Ewaluacji

Biurowalucacji

tel. 56 62 18 653

www.mojregion.eu



Poglądy i opinie wyrażone w publikacji nie odzwierciedlają stanowiska Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a jedynie stanowiska autorów.

Skład, przygotowanie do druku:

Eugeniusz Waloch

Druk i oprawa:

Totem.com.pl Sp. z o.o. Sp. k.

ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

www.totem.pl

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Spis treści

Słowo Wstępne	5
WPROWADZENIE	7

INSPIRACJE DLA EWALUACJI

PAWEŁ CHURSKI Wyzwania ewaluacji polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnie	13
ŁUKASZ WIŚNIEWSKI Zastosowanie wybranych metod analizy przestrzennej w badaniach ewaluacyjnych i naukowych	31
JANUSZ ZALESKI Makroekonomiczne oddziaływanie programów wsparcia UE na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów	53

PRAKTYKA EWALUACYJNA

JOLANTA RUDNICKA Badania ewaluacyjne jako element zarządzania RPO WK-P 2014–2020	71
MONIKA KWIECIŃSKA-ZDRENKA Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w województwie kujawsko-pomorskim jako wyzwanie ewaluacyjne	89
EMIL WALENDZIK I PAWEŁ ZASADZKI Wykorzystanie wyników ewaluacji w planowaniu polityki regionalnej – studium przypadku województwa warmińsko-mazurskiego	105
MONIKA KOPERKIEWICZ Wskaźniki rezultatu długoterminowego – studium przypadku województwa zachodniopomorskiego	115
MONIKA BARTOSIEWICZ-NIZIOŁEK I JAKUB WRÓBLEWSKI Aspekty demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia w polskiej ewaluacji	135
Zdjęcia z konferencji	155



Słowo wstępne

Szanowni Państwo!

Tylko właściwie prowadzona ewaluacja wykorzystania instrumentów polityki spójności i nasza gotowość zastosowania dorobku badań ewaluacyjnych w zarządzaniu funduszami unijnymi dają gwarancję, że inwestowanie wsparcia będzie skutkowało osiągnięciem założonych efektów w postaci harmonijnego rozwoju społecznego oraz zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego. Dotyczy to zarówno naszego Regionalnego Programu Operacyjnego, jak i wszystkich innych programów operacyjnych w Polsce, regionalnych i krajowych, realizowanych z poziomu centralnego.

Z naszego punktu widzenia nasz Regionalny Program Operacyjny jest oczywiście najważniejszy. Dla jego sprawnej realizacji niezbędne są jasne i możliwie proste procedury dla obu uczestniczących w tym procesie stron – beneficjentów i odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie interwencji pracowników Instytucji Zarządzającej. Z naszych doświadczeń wynika, że konieczne i niezwykle pożądane przez wszystkich uproszczenia w tych procedurach – udoskonalanie i doprecyzowywanie przepisów, zmniejszanie obciążeń administracyjnych, coraz lepsze narzędzia informatyczne – wymagają czasu, wysiłku i zaangażowania. Ale przede wszystkim wiedzy – tej wiedzy, której mogą dostarczyć wyłącznie solidne analizy i badania ewaluacyjne, przeprowadzane i opracowywane przez cieszące się zaufaniem pracownie, kształtujące swój warsztat między innymi w toku debaty środowiskowej i środowiskowej wymiany doświadczeń.

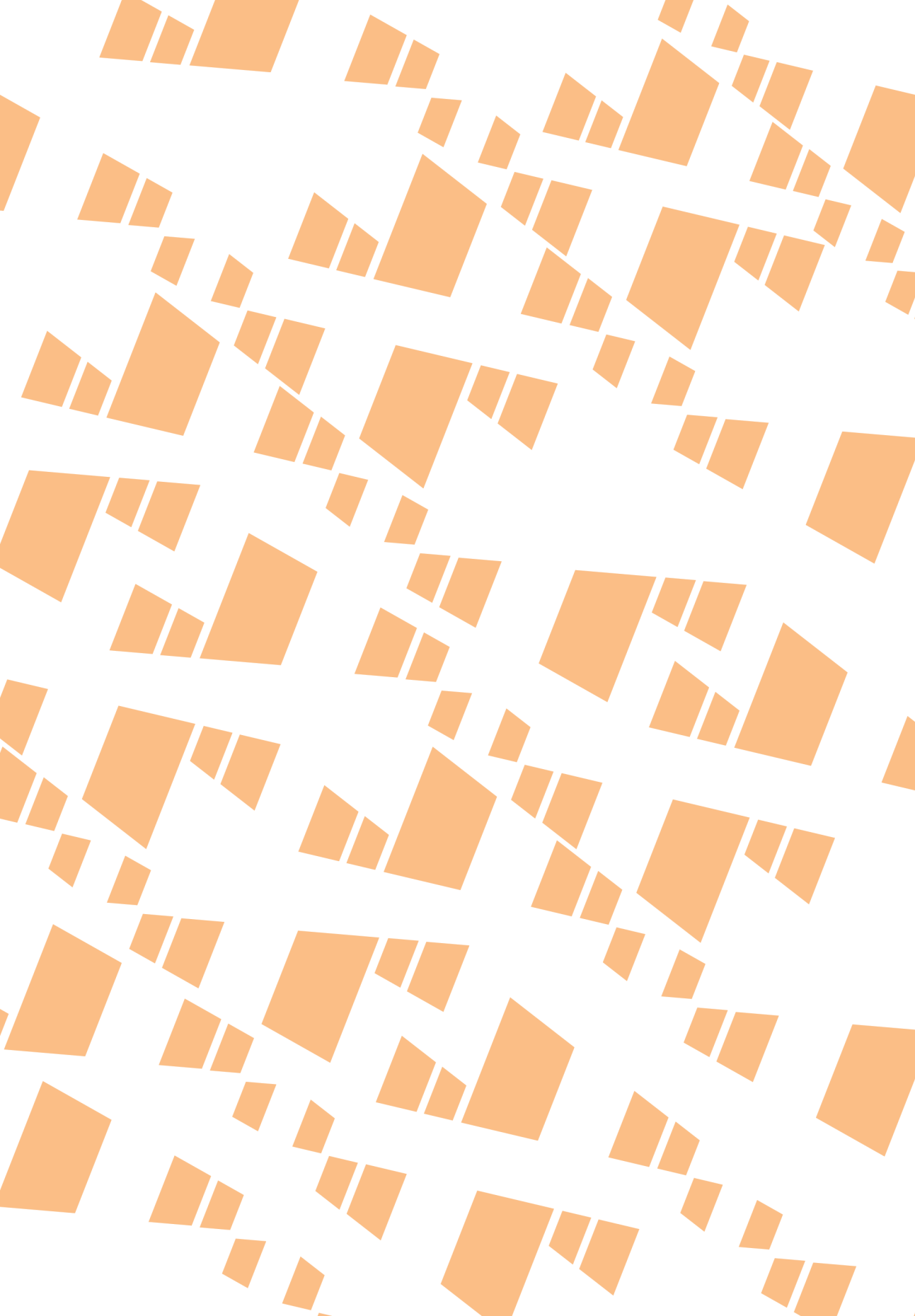
Z satysfakcją rekomenduję publikację będącą podsumowaniem IV Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej. Jak istotne są tego typu wydarzenia i podejmowane podczas nich kwestie dowodnie świadczy honorowy patronat nad toruńską konferencją Ministra Inwestycji i Rozwoju. Jestem przekonany, że ta wartościowa pozycja dostarczy Państwu inspiracji przydatnych w praktyce zawodowej, a także w wytyczaniu kierunków rozważań i badań ewaluacyjnych.

Zapraszam do lektury



Piotr Czarbucki

Marszałek
Województwa Kujawsko-Pomorskiego



Wprowadzenie

Niniejsza publikacja jest czwartym z kolei zbiorem referatów Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej, której hasłem było: „Ewaluacja – obowiązek czy klucz do uproszczeń w realizacji programów operacyjnych”. Konferencja odbyła się w dniach 4-5 czerwca 2019 r. w Hotelu Filmar w Toruniu. Była to kolejna udana konferencja, w której uczestniczyli przedstawiciele jednostek ewaluacyjnych, a także środowisk naukowych i badawczych z całego kraju.

Publikacja obejmuje stanowiska i przemyślenia dotyczące ewaluacji w kontekście różnych perspektyw. Poruszane są w niej zarówno inspirujące koncepcje teoretyczne, jak i doświadczenia przedstawicieli administracji publicznej. Treści zawarte w książce skierowane są do szerokiego grona pasjonatów ewaluacji. Wśród nich możemy wyróżnić ekspertów i naukowców zainteresowanych prowadzeniem badań ewaluacyjnych, a także pracowników administracji publicznej. Mogą oni zapoznać się z nowymi trendami i metodami badawczymi, a także praktycznymi aspektami procesu realizacji programów operacyjnych i ich ewaluacji.

Książka składa się z artykułów podzielonych na zagadnienia dotyczące inspiracji dla ewaluacji oraz praktyki ewaluacyjnej.

Pierwszy referat **prof. dr hab. Pawła Churskiego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza**, zawiera treści dotyczące wyzwań ewaluacji polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnie (place-based policy). Przedstawia dwa nurty, które pojawiły się w place-based policy. Drugi dotyczący nowych czynników rozwoju, wśród których szczególnego znaczenia nabierają uwarunkowania instytucjonalne oraz czynniki rozwoju.

Badania ewaluacyjne wykorzystywane w celu weryfikacji skuteczności programowania rozwoju regionalnego realizują więc aplikacyjne cele badań geograficznych, a szczególnie badań podejmowanych na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. W sensie teoretycznym interwencje publiczne w obszarze rozwoju regionalnego opierają się na wiedzy z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, a w szczególności jej nurtach: regional science oraz nowej geografii regionalnej. Oba kierunki badań mogą być wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych, zależnie od przyjętej orientacji metodologicznej.

Pan **dr Łukasz Wiśniewski z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego** opisał wybrane metody analizy przestrzennej w kontekście ich wykorzystania w badaniach ewaluacyjnych. W referacie przedstawił podstawową charakterystykę grupy metod, wybrane przykłady zastosowania omawianych metod w badaniach naukowych, a także potencjalne korzyści wynikające z ich zastosowania. Przedmiotem referatu stały się następujące metody: autokorelacji przestrzennej (I Morana), geograficznie ważonej regresji (GWR) oraz typologii przestrzennej.

Interesujący referat przedstawił pan **prof. dr hab. inż. Janusz Zaleski z Politechniki Wrocławskiej i Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytut Badawczego w Warszawie** na temat wpływu programów wsparcia UE na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów. Referat dotyczy oceny efektu makroekonomicznego realizacji programu, na bazie której były przedstawione wyniki na poziomie regionalnym w Polsce. Wskazał również, że polityka spójności UE i jej programy operacyjne stanowią istotne, ale nie jedyne wsparcie rozwoju regionalnego województw. Dlatego na efekty realizacji polityki rozwoju województw należy spojrzeć poprzez pryzmat efektów globalnych na przestrzeni lat 1997–2019 dla podstawowych parametrów dotychczasowej polityki spójności; zmian w zakresie PKB per capita oraz w zakresie poziomu stopy bezrobocia oraz na podstawie dostępnych danych GUS i EUROSTAT. Makroekonomiczna analiza tych parametrów może być użytecznym narzędziem dla decydentów w programowaniu i następnie wdrażaniu polityki rozwoju na poziomie kraju czy regionu.

Referat pt. *Badania ewaluacyjne jako element zarządzania RPO WK-P 2014-2020* przedstawiła pani **Jolanta Rudnicka z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego**. Przedstawione treści koncentrują się na zagadnieniach dotyczących miejsca ewaluacji w cyklu życia programu operacyjnego oraz badaniach, których wyniki przyczyniły się do poprawy wdrażania RPO WK-P 2014-2020 przez IZ. Ponadto wskazano szereg wyzwań dla ewaluacji pod kątem jej aktywnego udziału w zarządzaniu programem, w szczególności reagowanie na potrzeby informacyjne decydentów, dostarczanie rzetelnych wyników badań czy dążenie do postrzegania ewaluacji jako użytecznego narzędzia w procesie decyzyjnym.

Kolejny referat dotyczy instrumentu RLKS w województwie kujawsko-pomorskim w oparciu o toczące się badanie ewaluacyjne poświęcone temu instrumentowi. Pani **dr Monika Kwiecińska-Zdrenka z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu** przedstawiła wyzwania stojące przed ewaluatorami w zakresie realizacji tego badania. Wskazała na konieczność rozpatrywania RLKS w kontekście organizacyjnym, tj. na poziomie makro (regionu) i na poziomie mikro tj. LGD. Ponadto odwołała się do uwarunkowań społeczno-gospodarczych i zasobów społecznych i ludzkich. Kompleksowe spojrzenie na mechanizm RLKS może pokazać czy przyczynia się on do tzw. efektu empowerment oraz jaka wyłoni się z tego wizja rozwojowa, jak koresponduje z wizją zrównoważonego rozwoju oraz jakie kierunki rozwoju przyjmie w kolejnej perspektywie.

Studium przypadku województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie wykorzystania wyników ewaluacji w planowaniu polityki regionalnej opisali pan **Emil Walendzik** i pan **Paweł Zasadzki z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego**. Referat skupia się na końcowym etapie procesu ewaluacji, a mianowicie na upowszechnianiu wyników badania i wdrażaniu rekomendacji. Opisuje potrzebę doskonalenia procesu wdrażania rekomendacji na podstawie analizy dotychczasowych obszarów związanych z precyzyjnością, przedstawianymi proble-

mami, zasobami niezbędnymi do wdrożenia, działaniami i instrumentami proponowanymi w rekomendacjach, a także czasem wdrożenia i samymi adresatami rekomendacji. Podczas konferencji prezentacje na ten temat przedstawiła Pani **Lidia Skrzypek z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego**.

Pani **Monika Koperkiewicz z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego** opisała studium przypadku województwa zachodniopomorskiego w kontekście wskaźników rezultatu długoterminowego. Prelegentka podzieliła się własnym doświadczeniem w realizacji badania dotyczącego wskaźnika rezultatu długoterminowego *Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy, sześć miesięcy po opuszczeniu programu*. Do badania wykorzystano ewaluację hybrydową, która okazała się rozwiązaniem problemów dotyczących wyłonienia wykonawcy zewnętrznego. Ewaluacja hybrydowa sprawdziła się także ze względu na m.in. lepszą sterowalność i elastyczność procesu ewaluacji oraz pozytywny wpływ zaangażowania sił własnych Instytucji Zarządzającej.

Referat pana **Jakuba Wróblewskiego Prezesa Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego** i pani **Moniki Bartosiewicz-Niziołek Wiceprezesa Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego** przedstawia aspekty demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia w polskiej ewaluacji. Referat został oparty o wyniki międzynarodowego badania zainicjowanego przez International Organisation for Cooperation in Evaluation (IOCE). Badanie obejmowało następujące kraje: Polskę, Chorwację, Grecję, Serbię, Macedonię, Turcję i Ukrainę. W referacie opisano wyniki badania pokazujące, że potencjał ewaluacyjny rozwinął się w Polsce na dużą skalę, szczególnie w okresie ostatnich kilku lat. Natomiast jeśli chodzi o przyszłe wyzwania, najbardziej prawdopodobne jest zmniejszenie funduszy UE po 2020 r. i decentralizacja oceny, która może skutkować zmniejszeniem liczby badań ewaluacyjnych, zwłaszcza w regionach. Jak wynika z badania najlepszym scenariuszem byłoby zwiększenie zapotrzebowania na ewaluacje na poziomie lokalnym, co jest jednak mało prawdopodobne, ponieważ praktyki ewaluacyjne bardzo powoli przenikają lokalne polityki, a rozwój kultury ewaluacyjnej napotyka wiele przeszkód. W związku z tym należy dążyć do promowania ewaluacji (oceny), a także podkreślania jej zalet i rozpowszechniania najlepszych praktyk.

Podczas konferencji prezentację na temat demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia wygłosił pan Jakub Wróblewski. Natomiast pani Monika Bartosiewicz-Niziołek prezentowała wyniki innego badania dotyczącego postaw koordynatorów projektów Unii Europejskiej wobec ewaluacji. Zwróciła uwagę na potrzebę kształtowania postaw sprzyjających popularyzacji wiedzy o ewaluacji np. poprzez blended-learning, webinaria, zdalne konsultacje oraz promowanie wykorzystywania wyników badań i wdrażania rekomendacji. Uświadomiła również, że postawa i zaangażowanie zamawiających wpływa na jakość ewaluacji. Natomiast przymus ewaluacji może prowadzić do spadku ich jakości, fasadowości, nieprawdowości i nadużyć – toteż ewaluacja szczególnie projektów powinna być dobrowolna.

W czasie konferencji przedstawiono również inne prezentacje niezamieszczone jako referaty w niniejszej publikacji. Problematykę kosztów realizacji badań ewaluacyjnych z perspektywy zlecającego i wykonawcy przedstawił pan **Stanisław Bienias z IDEA Instytut sp. z o.o.** Perspektywę wykonawcy i zamawiającego przedstawił również pan **Andrzej Regulski z IMAPP Consulting sp. z o.o.** w zakresie ciągłego stosowania powtarzalnych schematów w procesie realizacji badań ewaluacyjnych i braku wykorzystywania wiedzy i rekomendacji z badań poprzednich. W związku z tym proponował przełamanie dotychczasowych zachowań.

Interesujące wystąpienie na temat innowacji w projektowaniu planów ewaluacyjnych (Learning Agenda) miała pani **dr Dominika Wojtowicz z EGO – Evaluation for Government Organization S.C.** Narzędzie Learning Agenda pozwala na przygotowanie bazy wiedzy, która wspomaga wdrażanie programu, dostarcza wiedzy na czas faktycznym użytkownikom-podmiotom, którzy tej wiedzy potrzebują.

Pan **Przemysław Herman Zastępca Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju** zaprezentował wnioski z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych EFS w latach 2008–2019. Zwrócił uwagę na potrzebę zmniejszenia biurokratycznego wymiaru ewaluacji i lepsze planowanie tematów i zakresów badań, a także zwiększenie roli analiz i metaanaliz. Podkreślił także, że formułowane rekomendacje powinny zmieniać się w bardziej priorytetowe wyzwania i powinny być kierowane do zróżnicowanych grup odbiorców.

Pani **dr Małgorzata Wiśniewska z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego** pokazała podejście do ewaluacji jako narzędzia przeciwdziałania konfliktom lokalnym na przykładzie ochrony zdrowia. Zwróciła uwagę na problem optymalizacji działania szpitali lokalnych w odniesieniu do protestów mieszkańców pojawiających się w przypadku redukcji oddziałów szpitalnych lub likwidacji szpitali.

Natomiast informacje na temat ewolucji ewaluacji w prawie Unii Europejskiej na przestrzeni lat 1989–2027 przedstawił Pan **Tomasz Kot Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii Rozwoju w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.**

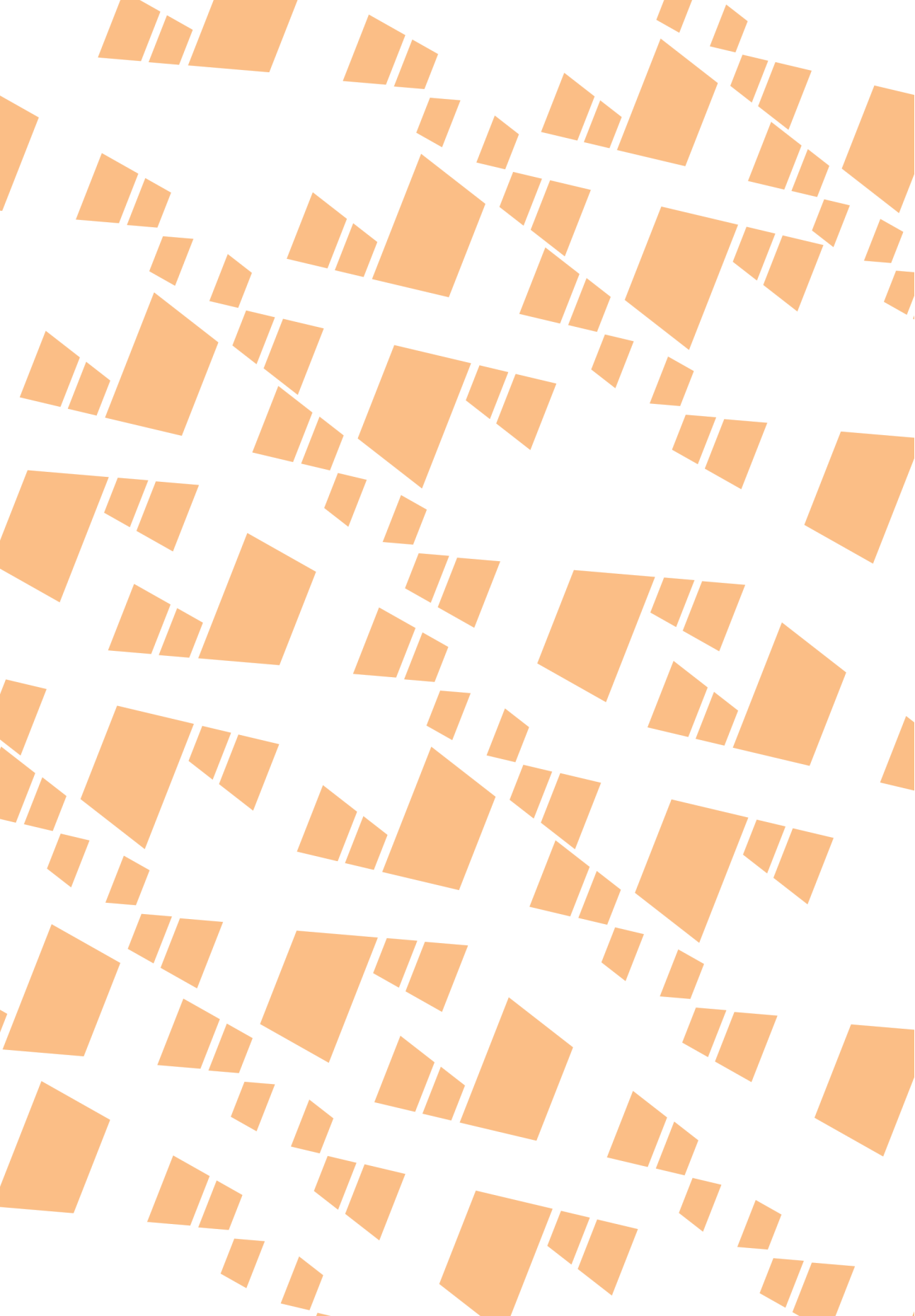
Wszystkie prezentacje z konferencji zostały udostępnione na stronie internetowej <http://mojregion.eu/index.php/rpo/ewaluacja-szkolenia-konferencje> i stanowią cenne źródło poszerzenia wiedzy na temat prezentowanych w publikacji kwestii.

Ambicją niniejszej publikacji jest dostarczenie wielu refleksji i przemyśleń, które będą mogły przełożyć się na praktykę zawodową, szczególnie w poszukiwaniu inspiracji w realizacji programów operacyjnych oraz ich ewaluacji. Podczas konferencji zwrócono uwagę na zbyt obszerne raporty końcowe i zaproponowano wprowadzenie innych form przekazu wyników badań, tj. dashboardów, infografik, skrótu raportu oraz broszur. Podkreślono potrzebę dbałości o wysoką jakość ewaluacji zarówno przez wykonawców jak i zamawiających. Zaakcentowano również zalety

sięgania po metody przestrzenne i podejście terytorialne oraz dostarczanie wykonawcy informacji na temat stanu wdrażania rekomendacji wiążących się z tematyką zlecanego badania.

Pojawiło się też spostrzeżenie, że rozluźnienie prawnego sankcjonowania ewaluacji przez Komisję Europejską w perspektywie 2021–2027 może być traktowane jako szansa rozwoju kreatywności i większa swoboda realizacji badań mających dostarczyć decydentom rozwiązań w procesie podejmowania decyzji. Tym samym ewaluacja będzie przez nich odbierana nie jako obowiązek lecz realne wsparcie w realizacji programów operacyjnych.

*Jednostka Ewaluacyjna RPO
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego*



Wyzwania ewaluacji polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnie

PAWEŁ CHURSKI

Wstęp

Ewaluacja polityki spójności jest niezbędnym elementem procesu programowania i realizacji skutecznej i efektywnej interwencji rozwojowej finansowanej ze środków publicznych. Jej znaczenie wzrasta wraz z poszerzaniem znaczenia pojęcia rozwoju, który już dawno przestał być utożsamiany z prostym wzrostem ilościowym i obejmuje szerokie spectrum zmian o charakterze ilościowym i jakościowym¹. Ich celem jest dążenie do rozwoju sustensywnego, którego nie należy utożsamiać z rozwojem równomiernym przestrzennie, a bardziej ze zmianami równoległe i równoważnie zachodzącymi w sferze ekonomicznej, społecznej i przestrzennej, które mogą sprzyjać ograniczeniu skali przestrzennych różnicowań rozwojowych, nigdy jednak nie osiągając stanu ich pełnego wyrównania². Dodatkowym wyzwaniem ewaluacji polityki spójności są konsekwencje długofalowych przemian systemów gospodarczych wywołane megatrendami takimi jak: transformacja i integracja gospodarcza, globalizacja oraz postmodernizacja. Prowadzą one do przemian czynników rozwoju regionalnego utrudniając skuteczność i efektywność celowych działań zmierzających do optymalizacji warunków prowadzenia procesów gospodarczych i w konsekwencji poprawy poziomu życia. Czynniki te bowiem zmieniają swój zakres, sposób interpretacji, mechanizm oddziaływania oraz istotnie różnicują się w przestrzeni³. W tych okolicznościach ewaluacja interwencji polityki spójności w układzie czynników rozwoju regionalnego i identyfikacja jej skuteczności w pokonywaniu pozornej sprzeczności jej celów w triadzie konkurencyjność – spójność – sprawność staje się jeszcze trudniejsza.

Badania ewaluacyjne odnoszące się do polityki regionalnej nieustannie przenikają się z badaniami empirycznymi o charakterze naukowym dotyczącymi problematyki przyczyn, stanu, zmian i konsekwencji przestrzennych różnicowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Pomimo różnie rozłożonych akcentów w zakresie normatywności, użyteczności, wiarygodności i obiektywizmu, ich wspólnym celem jest dążenie do

¹ Bosselmann K., 2008, *Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate Publishing Group, Abingdon.

² Ikerd J., 2012, *Essentials of Economic Sustainability*, Stylus Publishing, Sterling.

³ Konecka-Szydłowska B., Churski P., Herodowicz T., Perdał R., 2019, *Europejski kontekst wpływu współczesnych megatrendów na rozwój społeczno-gospodarczy. Ujęcie syntetyczne*, „Przegląd Geograficzny”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, (w druku).

identyfikacji i poprawy efektywności europejskiej polityki spójności⁴. Z punktu widzenia zakresu dyscypliny naukowej geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej ewaluację należy zaliczyć do aplikacyjnego nurtu badań realizowanych w ramach tej nauki. W szerszej perspektywie metodologicznej ewaluacja programów rozwoju regionalnego wpisuje się bowiem w stanowisko praktycystyczne w geografii społeczno-ekonomicznej, zarówno w jego wymiarze konstruktywistycznym, który zakłada że geografia może „bezpośrednio rozwiązywać problemy praktyczne, w zakresie projektowania działań praktycznych, konstruując projekty (plany) utrzymania lub zmiany stanów rzeczy lub procesów, i wskazując sposoby ich optymalizacji”, jak i w wymiarze aplikacyjnym, przyjmującym, że geografia może „w sposób pośredni przyczynić się do rozwiązywania problemów praktycznych przez odpowiednie zastosowanie i wykorzystanie wiedzy w formie diagnoz, prognoz oraz budowy optymalnych modeli systemów i procesów”⁵. Należy pamiętać, że podstawy teoretyczne interwencji publicznej podejmowanej w ramach polityki spójności opierają się przede wszystkim na wiedzy z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej⁶. Tym samym wykorzystując model ewaluacji oparty na teorii nieuchronnie bazujemy na teoretyzmie wartościującym Regional Science lub podejściu społecznym Nowej Geografii Regionalnej⁷. Prowadzi to do wniosku o konieczności wykorzystywania w badaniach ewaluacyjnych założeń teoretycznych próbujących wyjaśniać dynamicznie zmieniające się uwarunkowania i prawidłowości procesów rozwoju. W tym rozumieniu ewaluacja oparta na teorii nie ogranicza się jedynie do weryfikacji logiki programowanej i realizowanej interwencji, ale obejmuje również wyjaśnienie i ocenę jej ukierunkowania w oparciu o konkretne koncepcje i modele teoretyczne, które proponuje się i wykorzystuje się na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej. Na tym tle potrzeba pełnego wykorzystania upowszechniającego się w praktyce polityki spójności podejścia zorientowanego terytorialnie (place based policy), które ma kluczowe znaczenie dla uzyskania oczekiwanej skuteczności i efektywności interwencji finansowanej ze środków publicznych. Jest to szczególnie istotne w związku z poważnymi przeszkodami jakie napotyka się w próbach pełnej operacjonalizacji tej koncepcji⁸.

⁴ Borowczak A., 2015, *Zastosowanie wybranych koncepcji badawczych w ewaluacji programów rozwoju regionalnego*, Praca doktorska, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, (maszynopis).

⁵ Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki. Poznań, 48–49.

⁶ Churski P., Borowczak A., 2010, *Effectiveness of interventions co-financed by EU structural funds in Wielkopolska in years 2004–2006*, W: P.Churski (red.), *Contemporary Problems of Regional Development and Regional Policy*, QuaestionesGeographicae 29(2), Wydawnictwo Naukowe. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, 85–102.

⁷ Wójcik M., 2011, *Koncepcje „nowej” geografii regionalnej*, Podstawowe idee i koncepcje w geografii, 6, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń, 53–71.

⁸ Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek T., 2011, *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy*, Report based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Warszawa.

Celem pracy jest identyfikacja wyzwań ewaluacji polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*), w kontekście wzmocnienia czynników rozwoju regionalnego. Opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki – OPUS 10 – 2015/19/B/H55/00012: *Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych*⁹.

Geneza, założenia i ewaluacja polityki spójności zorientowanej terytorialnie (*place based policy*)

Genezy polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnym (*place based policy*) należy poszukiwać w nurcie koncepcji teoretycznych ekonomii i geografii społeczno-ekonomicznej przyjmujących założenie, że naturalnym efektem procesów zmian społeczno-gospodarczego jest ich różnicowanie się w przestrzeni, które jest siłą sprawczą dla rozwoju. Były one od lat rozwijane na gruncie geografii ekonomicznej, ekonomii i w końcu regional science, ewoluując wewnątrznie i znajdując raz większe, a raz mniejsze zastosowanie w wyjaśnianiu zmieniających się uwarunkowań procesów społeczno-gospodarczych w różnych skalach przestrzennych. Szczególne miejsce w tym dorobku przypisać należy nurtowi badań nad „terytorialną składową” rozwoju, którego początków należy szukać na gruncie geografii ekonomicznej w koncepcji regionu. Jego rozwój zawdzięczamy koncepcjom biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii, które stanowią fundament dla nurtu teorii rozwoju nierównomiernego wskazujących na prawidłowości efektów aglomeracji i dyfuzji w kształtowaniu jego zróżnicowań przestrzennych¹⁰. Punktem zwrotnym dla uwzględniania terytorialności rozwoju w badaniach ekonomiczno-geograficznych procesów rozwojowych były przemiany społeczno-gospodarcze pierwszej połowy lat siedemdziesiątych XX wieku wynikające z postępującej rewolucji technologicznej, rozwijających się procesów globalizacji oraz ówczesnego światowego kryzysu gospodarczego, powszechnie określanego kryzysem naftowym. W tych uwarunkowaniach doszło do zmiany dotychczasowych tendencji rozwojowych. Ożywienie gospodarcze przestało być jedynie domeną obszarów centralnych i dobrze rozwiniętych. Rozwój zaczął dotyczyć też obszarów słabszych i peryferyjnych. Obszary rdzeniowe w wielu przypadkach zaczęły natomiast doświadczać recesji i kryzysu. Doprowadziło to do konieczności weryfikacji dotychczasowych koncepcji teoretycznych¹¹ i odejścia od powszechnie uznawanej nadrzędności relacji centrum ver-

⁹ Więcej patrz: Serwis Internetowy Projektu FORSED: <http://www.forсед.amu.edu.pl>

¹⁰ Churski P., 2019, *Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?* W: A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość a efektywność rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, (w druku).

¹¹ W dłuższej perspektywie doprowadziło to do zmiany założeń modelowania procesów wzrostu prowadząc do zastąpienia neoklasycznego modelu wzrostu modelem wzrostu endogenicznego,

sus peryferia w wyjaśnianiu przestrzennych zróżnicowań rozwoju, przy jednoczesnym upowszechnieniu idei rozwoju oddolnego (*bottom-up*)¹². Upowszechniło to też w wyjaśnianiu procesów rozwojowych oraz programowaniu i realizacji działań interwencyjnych wykorzystanie prawidłowości efektów aglomeracji, efektów sieci, przepływów wiedzy, czynników lokalizacji działalności gospodarczych, niedopasowań przestrzennych oraz motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie¹³.

Koncepcja polityki spójności zorientowanej terytorialnie (*place based policy*) stanowi konsekwencję poszukiwania sposobów na optymalizację ukierunkowania publicznej interwencji rozwojowej¹⁴. Ramy tych poszukiwań wyznaczają dwie skrajne co do założeń koncepcje *place-neutral approach* oraz *place-based approach*¹⁵. Drugi nurt poszukiwań *place-based approach* stanowi podstawę dla operacyjnej konkretyzacji założeń reformy polityki regionalnej promowanej m.in. poprzez rekomendacje zawarte w raportach OECD¹⁶. Fundamentem tej reformy zbierającym założenia oraz wskazującym sposoby ich implementacji jest Raport pt. PROGRAM DLA ZREFORMOWANEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej (*AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*)¹⁷. Punktem wyjścia i podstawowym założeniem w omawianym podejściu jest konieczność rozpoznawania i pełnego uwzględnienia specyfiki terytoriów definiowanych funkcjonalnie. Na tej podstawie interwencja rozwojowa powinna zmierzać do wsparcia rozwoju oddolnego (*bottom up*) przy jednoczesnym zanegowaniu prymatu interwencji odgórnej (*top-down*) oraz tezy lansowanej przez Bank Światowy, że „państwo wie lepiej” a oddziaływanie na procesy rozwoju nie musi ani zakładać, ani uwzględniać specyfik przestrzennych¹⁸. W tych uwarunko-

zakładającym endogeniczność czynników i udział interwencji państwa w kształtowaniu procesów rozwojowych. Patrz m.in.: Romer P., 1994, *The Origins of Endogenous Growth*, "The Journal of Economic Perspectives", 8(1), 3–22.

¹² Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCVIII, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź, 221–235.

¹³ Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*, "NBER Working Paper Series", Working Paper 20049, Cambridge.

¹⁴ Barca. F., McCann P., Rodriguez-Pose A., 2012, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, 52, 1, 134–152.

¹⁵ Churski P., 2018, *Podejście zorientowane terytorialnie (place based-policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 41, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, 31–50.

¹⁶ Patrz m.in.: *How Regions Grow*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2009, Paris oraz *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2009, Paris.

¹⁷ Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report.

¹⁸ *Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, The World Bank, Washington, DC.

waniach interwencja polityki spójności powinna być dostosowana do szczegółowych kontekstów terytorialnych oraz powiązań przestrzennych między nimi, które bardzo dobrze operacjonalizuje koncepcja kapitału terytorialnego¹⁹. Przedmiotowe dostosowanie musi uwzględniać zebraną w obiektywny sposób (*evidence based*) i usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia. Podejmowane w ten sposób działania powinny prowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim. Aby uruchomić te prawidłowości należy odrzucić kilka błędnych twierdzeń używanych w dotychczasowej polityce spójności UE. Dotyczą one²⁰:

- przekonania o słuszności podejmowania łącznej interwencji efektywnościowej i społecznej, które dostosowane do potrzeb terytoriów mogą być udzielane niezależnie, zwiększając możliwość stworzenia warunków dla trwałej konwergencji,
- przekonania o konieczności bazowania na ciągłym kompromisie w dążeniu do osiągnięcia celów lokalnych i globalnych w interwencji przestrzennej ukierunkowanej na poprawę efektywności, który ogranicza skuteczność działań na tych dwóch poziomach,
- przekonania o możliwości ograniczenia interwencji polityk terytorialnych do przestrzennej redystrybucji zasobów, która jak wynika z praktyki wspólnotowej polityki regionalnej nie jest efektywna ekonomicznie i społecznie,
- poglądu dotyczącego ograniczania wolnego rynku poprzez interwencje przestrzenne, których efekty mogą wzmacniać działanie mechanizmu rynkowego,
- tezy wskazującej na wpływ polityk zorientowanych terytorialnie jako ograniczających mobilność, w sytuacji wykorzystania przedmiotowego podejścia do tworzenia warunków dla dyfuzji procesów rozwoju,
- hipotezy o słuszności ograniczenia działań interwencji terytorialnej jedynie do obszarów opóźnionych w rozwoju, co z perspektywy dotychczasowych rezultatów wspólnotowej polityki rozwoju okazało się bardzo nieefektywne,
- hipotezy konwergencji traktowanej jako główny cel podejmowanych działań interwencyjnych, która powinna być traktowana jako pośredni rezultat a nie bezpośredni cel podejmowanych działań interwencyjnych.

Nowy paradygmat europejskiej polityki spójności oparty na podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) stanowi podstawę do zanegowania słuszności wszystkich w/w stwierdzeń. Należy podkreślić, że oczekiwanym efektem interwencji rozwojowej w podejściu zorientowanym terytorialnie nie jest jedynie

¹⁹ Camagni, R., 2008, *Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital*, W: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*, Springer Verlag, Berlin: 33–48.

²⁰ Barca F., 2009, *ibidem*, 36–39.

osiąganie prostego wzrostu PKB per capita, lecz tworzenie warunków, w których konwergencja rozwoju stanie się rezultatem szerokiego procesu trwałych zmian ilościowych i jakościowych. Celem tej interwencji jest wzrost efektywności i inkluzji społecznej. Co ważne programując i realizując działania interwencyjne wskazuje się na potrzebę rozdzielenia tych współzależnych, ale bardzo różnych misji związanych z dążeniem do wspierania harmonijnego rozwoju (patrz rycina 1).

Rycina 1. Cele, priorytety kluczowe oraz filary reformy zarządzania polityki spójności zorientowanej terytorialnie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Barca (2009).

Rozdzielenie tych dwóch priorytetów i skuteczne ich realizowanie dostosowane do kontekstu terytorium wymaga właściwego podejścia. Zakłada ono konieczność przygotowania i realizację różnego rodzaju interwencji, które integruje się jednak w ramach jednolitej strategii dostosowanej do stanu zasobów kapitału terytorialnego, stopnia ich usieciowienia wewnętrznego i zewnętrznego skutkującego efektami synergii i dyfuzji oraz możliwości ich wykorzystania w procesach rozwoju determinowanych warunkami instytucjonalnymi. Tym samym proponowane podejście bazuje na założeniu o możliwości wspierania w drodze interwencji publicznej zarówno konkurencyjności jak i spójności, przyjmując jednak jej funkcjonalne ujęcie²¹. W ten sposób próbuje się rozstrzygnąć jeden z podstawowych dylematów polityki spójności dążącej z jednej strony do wzrostu efektywności, a z drugiej strony do zmniejszenia różnicowań rozwojowych.

²¹ Gorzelak G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, "Studia Regionalne i Lokalne", 2 (36), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 5–27.

Bardzo ważnym elementem polityki spójności zorientowanej terytorialnie (*place based policy*) jest ewaluacja jej interwencji. W przedmiotowej koncepcji podkreśla się konieczność jej projektowania razem z interwencją, w celu osiągnięcia lepszej koncentracji merytorycznej i przestrzennej zakładanych działań. W obliczu braku satysfakcjonujących rezultatów dotychczas udzielanej interwencji rozwojowej zwraca się uwagę na konieczność lepszego zrozumienia „co naprawdę działa” oraz „dla kogo” poszczególne działania są najbardziej skuteczne. W tym zakresie rekomenduje się wykorzystanie metod „kontrfaktycznych”, postrzeganych za najbardziej obiecujące. Wbrew stereotypowym opiniom metody tego rodzaju można w pełni wykorzystać w ewaluacji opartej na teorii. Celem tych metod jest ocena wpływu danej interwencji poprzez oszacowanie, co by było, gdyby tej interwencji nie przeprowadzono, wykorzystując przy tym analizę sytuacji podobnych społeczności, które nie były adresatem polityki. Zwraca się przy tym uwagę, że promowanie ewaluacji oddziaływania jako jednego z głównych metodologicznych narzędzi polityki spójności wymaga jednocześnie „wizjonerstwa” i „pokory”. Wizjonerstwo wynika z potrzeby stworzenia optymalnych warunków technicznych, administracyjnych i politycznych dla realizacji analiz ewaluacyjnych i pełnego wykorzystania ich wyników. Pokora wiąże się z koniecznością akceptacji uzyskania efektów z przesunięciem czasowym bez oczekiwania na błyskawiczne rezultaty, co stanowi prawdziwe wyzwanie zwłaszcza w kontekście uwarunkowań politycznych.

Doświadczenia europejskie i krajowe potwierdzają przyjmowane powszechnie na etapie programowania celów i kierunków działań polityki spójności założenia podkreślające znaczenie podejścia terytorialnego (*territory matters*) w interwencji publicznej²². W tym zakresie stosuje się różne instrumenty poczynając od strategii inteligentnych specjalizacji regionalnych, poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne, po obszary strategicznej interwencji. Niestety efekty ich wykorzystania są dalekie od oczekiwań, a dodatkowo obciążone są brakiem rozróżnienia terytorializacji polityki spójności od podejścia zorientowanego terytorialnie. To pierwsze (terytorializacja) ogranicza się w dużym stopniu do zasad prostej koncentracji przestrzennej. Opiera się ona na wyborze jednostek przestrzennych stanowiących cel koncentracji działań interwencyjnych, często bez ukierunkowania ich zakresu zgodnie ze specyfiką kapitału terytorialnego tych jednostek. Jest to możliwe przy koordynowaniu kierunku i zakresu interwencji z poziomu krajowego lub regionalnego, przy ograniczonej samodzielności terytoriów będących przedmiotem interwencji. To drugie (podejście zorientowane terytorialnie) powinno opierać się na interwencji dedykowanej rozpoznany cechom kapitału terytorialnego danego obszaru i odpowiadającej na jego specyficzne potrzeby. W praktyce wymaga to daleko idącej decentralizacji kompetencyjnej i finansowej, co niestety stanowi bardzo poważne wyzwanie polityczne.

²² Bianchetti C., But M.C., 2016, *Territory Matters. Production and Space in Europe*, „City, Territory and Architecture”, Springer Open, 3, 26, 1–6.

Wyzwania ewaluacji interwencji publicznej ukierunkowanej na tworzenie i wzmacnianie czynników rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie²³

Poszukując odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania stawiane przed ewaluacją polityki spójności dotyczące przedmiotu interwencji oraz skuteczności jej udzielania należy zwrócić uwagę na rekomendacje wynikające z charakteru i zakresu przemian czynników rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie. Tak jak podkreślono wcześniej czynniki te podlegają swoistej redefinicji będącej rezultatem oddziaływania globalnych przemian społeczno-gospodarczych, a dodatkowo ich kształtowanie i wpływ na rozwój zmieniają się w warunkach polityki spójności zorientowanej terytorialnie (*place based policy*). Przyjmując za podstawę systematyzacji autorską klasyfikację czynników rozwoju regionalnego²⁴ należy zwrócić uwagę na rekomendowane kierunki i zakres interwencji publicznej zmierzającej do ich kształtowania i wzmacniania przy uwzględnieniu założeń *place based policy* oraz aktualnych uwarunkowań procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kapitał ludzki obejmujący mieszkańców terytorium, ich cechy fizyczne, kwalifikacje, umiejętności, stan zdrowia oraz mobilność i aktywność zawodową stanowi podstawowy czynnik rozwoju. Jest on podstawowym uwarunkowaniem kształtującym specyfikę interwencji publicznej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*), jak również determinującym sprzężenia zwrotne w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji. Mieszkańcy terytorium wraz ze swoją wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami w zasadniczy sposób wpływają na specyfikę funkcjonalną danego terytorium. Cechy osobowe mieszkańców determinują konteksty terytorialne i warunkują możliwość wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych budujących rozwój oddolny (*bottom-up*). Ewaluacja skuteczności i efektywności interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie stanu i oddziaływania rozwojowego kapitału ludzkiego powinna dotyczyć identyfikacji zmian w zakresie:

- poprawy trendów ruchu naturalnego (wielkość urodzeń) i wędrownego (napływ migracyjny) ludności (efekt synergii z kapitałem społecznym) zmniejszających stopień obciążenia demograficznego i wzmacniających kondycję demograficzną kapitału terytorialnego,
- poprawy dostępu do usług osobistych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym), a zwłaszcza zdrowotnych, w tym wyspecjalizowanych, przy wykorzystaniu ICT zapewniającą wzrost jakości kapitału terytorialnego,

²³ Opracowano na podstawie: Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał, R., 2019, *Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie*, W: J. Danielewicz (red.), *Nowoczesne zarządzanie miastem. Przestrzeń, gospodarka, społeczeństwo*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (w druku).

²⁴ Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał, R., 2019, *ibidem*.

- poprawy poziomu i warunków życia (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym) wpływających na ograniczenie odpływu migracyjnego wzmacniającą konkurencyjność kapitału terytorialnego,
- wzmocnienia lokalnych instytucji w przygotowaniu, wdrożeniu i konsekwentnej realizacji programów opieki nad dzieckiem oraz programów kształcenia (efekt synergii z kapitałem społecznym), zapewniających dostęp do zróżnicowanej i najwyższej jakościowo oferty edukacyjnej,
- poprawy wyposażenia infrastrukturalnego oraz bazującej na nim dostępności przestrzennej (efekt synergii z kapitałem materialnym), zapewniających mobilność kapitału ludzkiego bez jego trwałego odpływu, determinujących zakres i zasięg dyfuzji efektów rozwojowych,
- wzmocnienia lokalnych instytucji w działaniach zmierzających do uelastyczenia lokalnego rynku pracy poprzez maksymalizację wykorzystania własnych zasobów (kształcenie przez całe życie), (efekt synergii z kapitałem społecznym), a także otwarcia rynku na oddziaływanie zewnętrznej podaży pracy.

Kapitał społeczny obejmujący aktywność społeczną, w tym realizowaną w organizacjach pozarządowych, przedsiębiorczość oraz funkcjonalność społeczności lokalnych należy do najtrudniej identyfikowalnych czynników rozwoju. Jego ewaluacja bazuje bowiem na trudno mierzalnych zjawiskach społecznych oddziałujących w perspektywach długookresowych. Znaczenie kapitału społecznego dla procesów rozwojowych można porównać do roli podstawowego spoiwa łączącego kapitał terytorialny, budującego jego specyfikę funkcjonalną, oraz determinującego prawdopodobieństwo wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych stanowiących fundament dla rozwoju oddolnego (*bottom-up*). Ma on zasadnicze znaczenie w kształtowaniu sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji zapewniających trwały rozwój. Ewaluacja skuteczności i efektywności interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie stanu i oddziaływania rozwojowego kapitału społecznego powinna dotyczyć identyfikacji zmian w zakresie:

- uzupełniania, wzmacniania i rozbudzania kompetencji społecznych mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zapewniających spójność i komplementarność kapitału terytorialnego,
- tworzenia warunków dla rozwoju instytucjonalnego prowadzącego do wzrostu aktywności mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi,
- tworzenia i aktywizacji istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), wzmacniających instytucjonalizację rozwoju,

- poprawy warunków funkcjonowania i stymulacji współpracy w ramach „poczwórnej helisy” (*quadruple helix*) obejmującej sektor naukowy, sektor gospodarczy, sektor publiczny, w tym administrację oraz społeczeństwo (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), sprzyjającej wzmacnianiu komplementarności kapitału terytorialnego, sprawności instytucjonalizacji rozwoju, oraz zakresu i zasięgu dyfuzji efektów rozwojowych,
- promowania inkubacji i funkcjonowania przedsiębiorczości przy wykorzystaniu takich instrumentów jak: start up’y, inkubatory, parki, klastry, zintegrowane usługi otoczenia biznesu (efekt synergii z czynnikiem innowacji), ulgi i preferencje podatkowe, sprzyjających poprawie instytucjonalizacji rozwoju oraz dyfuzji jego efektów,
- ograniczania stopnia wykluczenia poprzez aktywizację i włączenie społeczne w miejsce pomocy socjalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), poprawiających jakość kapitału terytorialnego.

Kapitał materialny obejmujący rosnące znaczenie środowiska przyrodniczego przy słabnącej, w rezultacie wzrostu stopnia nasycenia, roli infrastruktury technicznej i społecznej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) podlega zauważalnej redefinicji. Z jednej strony w jego ramach eksponuje się znaczenie stanu środowiska przyrodniczego, który w coraz większym zakresie różnicuje poziom i warunki życia poszczególnych terytoriów. Z drugiej strony, w sposób szczególny w stosunku do pozostałych czynników rozwoju, jego wzmacnianie musi opierać się na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (*evidence-based policy*) danego terytorium. Wynika to z charakteru inwestycji „twardych” w kapitał materialny, które wyróżniają się wysoką wartością nakładów oraz skrajnie niską możliwością ich zmiany ex-post lub adaptacji do zmieniających się relacji przyszłej podaży i popytu. Ewaluacja skuteczności i efektywności interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie stanu i oddziaływania rozwojowego kapitału materialnego powinna dotyczyć identyfikacji zmian w zakresie:

- zachowania i poprawy stanu środowiska przyrodniczego (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju) zapewniającego wysoką konkurencyjność kapitału terytorialnego,
- zrównoważonej eksploatacji lokalnych zasobów naturalnych zapewniającej korzyści ekonomiczne bez negatywnych konsekwencji środowiskowych oraz społecznych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co gwarantuje wzmacnianie komplementarności kapitału terytorialnego,
- audytu i systemowego wzmacniania infrastruktury technicznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), poprawiającej komplementarność kapitału terytorialnego oraz tworzącej warunki dla zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju,

- audytu i systemowego wzmocnienia infrastruktury społecznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), poprawiającej konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzącej warunki dla polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju,
- tworzenia możliwości dla przedsiębiorstw do poprawy jakości kapitału materialnego poprzez zwiększanie jakości środków trwałych dzięki dostępowi do instrumentów finansowych (synergia z kapitałem finansowym), w tym instrumentów zwrotnych, prowadzących do poprawy konkurencyjności kapitału terytorialnego, ale również wzmocniających instytucjonalizację rozwoju,
- kreacji systemu programowania planów inwestycyjnych w zakresie kapitału materialnego finansowanych ze środków publicznych opierającego się na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), odpornego na doraźne oddziaływania polityczne, świadczącego o wysokim standardzie jakościowym instytucjonalizacji rozwoju.

Kapitał finansowy obejmujący sytuację finansową mieszkańców, przedsiębiorców i samorządu, a także stan usług finansowych, dostęp do europejskich środków publicznych oraz zewnętrzne przepływy finansowe może odgrywać bardzo ważną rolę w interwencji publicznej uwzględniającej specyfikę podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*). Ma on podstawowe znaczenie dla budowania kondycji ekonomicznej kapitału terytorialnego. Z jednej strony stan tego czynnika i jego wykorzystanie w ramach polityki rozwoju lokalnego do kształtowania specyfiki funkcjonalnej terytorium i budowania kontekstu terytorialnego może sprzyjać „zakorzenianiu” (*embeddedness*) przedsiębiorstw wpływając na konkurencyjność i zjawisko tzw. „lepkości” terytorium (*stickiness*). Z drugiej strony zwiększanie w nakładach inwestycyjnych udziału instrumentów wsparcia publicznego może być szczególnie groźne na obszarach słabszych ekonomicznie prowadząc do kultury uzależnienia się od pomocy (*dependency culture*). Ewaluacja skuteczności i efektywności interwencji ukierunkowanej na wzmocnienie stanu i oddziaływania rozwojowego kapitału finansowego powinna dotyczyć identyfikacji zmian w zakresie:

- poprawy warunków płacowych mieszkańców poprzez poprawę dostępu do dobrze płatnych miejsc pracy wynikających z wcześniej wskazanych działań interwencyjnych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju) budujących jakość kapitału terytorialnego, zakres i zasięg dyfuzji rozwoju oraz jakość instytucji,
- stymulowania wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i publicznych poprawiających kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie zróżnicowanego instrumentarium narzędzi finansowych o charakterze bezzwrotnym i zwrotnym bazującym na jakości instytucji i wpływającym na konkurencyjność kapitału terytorialnego (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju),

- stabilizacji sytuacji finansowej samorządu terytorialnego poprzez bilansowanie jego budżetu wykorzystującego rosnące dochody własne uzyskiwane przez władze lokalne, przy utrzymującym się poziomie nakładów subwencji i dotacji centralnych adekwatnych do kosztów delegowanych zadań (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co wzmacnia jakość kapitału terytorialnego oraz świadczy o dojrzałości instytucjonalizacji rozwoju,
- odpowiadającego aktualnym i przyszłym potrzebom wykorzystania dostępu do środków europejskiej polityki spójności tworzącemu i wzmacniającemu wszystkie pozostałe czynniki rozwoju (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju),
- kreowania przez instytucje warunków dla pozyskiwania nowych inwestycji zagranicznych zwiększających zasoby finansowe terytorium i budujących jego konkurencyjność (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju),
- wspierania wymiany międzynarodowej przedsiębiorstw bazującej na jakości instytucji, skutkującej wzrostem dochodów przedsiębiorstw, mieszkańców oraz samorządu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), umożliwiających poprzez efekty aglomeracji zwiększanie atrakcyjności kapitału terytorialnego i stymulowanie efektów rozwojowych.

Innowacje obejmujące innowacyjność i środowisko innowacyjne stanowią swoisty czynnik wynikowy bazujący na efektach synergii wcześniej omówionych elementów. Jego wzmacnianie poprzez programowanie i realizację interwencji publicznej odbywającej się zgodnie z wyróżnikami paradygmatu polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*) powinno dotyczyć przede wszystkim działań zmierzających do kształtowania środowiska dla innowacyjności *ex-ante* (możliwość kreacji) oraz innowacyjności *ex-post* (efekt kreacji) w pełni wykorzystujących zasoby kapitału terytorialnego. W ten sposób innowacje i działania je wzmacniające mogą stać się podstawą dla budowy funkcjonalnej specyfiki terytorium. Wymaga to jednak osadzenia środowiska innowacyjnego w kontekstach terytorium uwzględniających obiektywnie rozpoznane (*evidence based*) możliwości i preferencje mieszkańców oraz powiązania programowanej i realizowanej interwencji z działaniami ukierunkowanymi na komplementarne wsparcie innych czynników, co zwiększa skalę przedmiotowego wyzwania. Ewaluacja skuteczności i efektywności interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie stanu i oddziaływania rozwojowego innowacji powinna dotyczyć identyfikacji zmian w zakresie:

- kształtowania środowiska dla innowacyjności *ex-ante* (możliwość kreacji) oraz innowacyjności *ex-post* (efekt kreacji) w pełni wykorzystującego konteksty lokalnego kapitału terytorialnego (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), przy aktywnej postawie szeroko rozumianych instytucji,
- tworzenia warunków dla rozwoju innowacji technologicznych poprzez uzupełnienia braków w lokalnym kapitale materialnym (efekt synergii z tym czynnikiem

rozwoju) i kreowanie powiązań wykorzystujących dyfuzję efektów rozwojowych, budujących jakość kapitału terytorialnego,

- tworzenia warunków dla rozwoju innowacji organizacyjnych poprzez komplementarne wspieranie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwłaszcza w zakresie kompetencji osobowych i relacyjnych (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju), budujących jakość kapitału terytorialnego,
- wzmocnienia powiązań zewnętrznych pozwalających na tworzenie kooperacyjnych efektów sieciowych sprzyjających tworzeniu komplementarności lokalnego kapitału ludzkiego i kapitału społecznego (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju) przy wykorzystaniu prawidłowości dyfuzji rozwoju,
- kreowania komplementarnej oferty instytucji otoczenia biznesu, a w uzasadnionych wypadkach zwiększanie ich liczby, tworzących środowisko funkcjonowania podmiotów gospodarczych w dużym stopniu wpływające na konkurencyjność kapitału terytorialnego,
- rozwoju sfery instytucjonalnej opierających się na wykorzystaniu innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewniających poprawę sprawności funkcjonowania instytucji (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), a tym samym wzmocniających komplementarność kapitału terytorialnego i jego przygotowanie na dyfuzję efektów rozwojowych.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonej analizy potwierdzają znaczenie ewaluacji interwencji polityki regionalnej dla kształtowania warunków umożliwiających wzrost jej skuteczności i efektywności, co w kontekście dbałości o dyscyplinę wydatków publicznych ma znaczenie zasadnicze. Jej rola jest szczególnie ważna w polityce spójności zorientowanej terytorialnie (*place based policy*), która wymaga szczegółowego i obiektywnego (*evidence based*) rozpoznawania zasobów (posiadanych, uśpionych, utraconych) poszczególnych terytoriów i dostosowywania do charakteru tych zasobów dedykowanej zindywidualizowanej interwencji rozwojowej. W tym miejscu raz jeszcze należy jednoznacznie rozróżnić terytorializację interwencji od interwencji zorientowanej terytorialnie, co niestety jest przedmiotem wielu nieporozumień i problemów implementacyjnych. Jak wskazano skuteczna i efektywna polityka spójności zorientowana terytorialnie (*place based policy*) wymaga decentralizacji kompetencji, decentralizacji finansów, ale również decentralizacji ewaluacji, zgodnie z oczekiwaniem co do jej „wizjonerstwa” i „pokory”. Wyniki najnowszych badań potwierdzają konieczność indywidualizacji interwencji w zależności od charakteru terytorium i w konsekwencji jego specyficznych potrzeb²⁵ przy jednoczesnym zróż-

²⁵ Ketterer T., Rodríguez-Pose A., 2019, *Institutional Change and the Development of Lagging Regions in Europe*, CERP Discussion Paper, DP13712.

nicowanym wykorzystywaniu efektów aglomeracji i wzmacnianiu efektów dyfuzji rozwoju²⁶. Uzasadnia to potrzebę wykorzystania podejścia zorientowanego terytorialnie w praktyce polityki spójności, w przypadku którego ewaluacja interwencji stanowi podstawowy warunek osiągnięcia przez nią możliwie największej skuteczności i efektywności.

²⁶ Gorzelak G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny i polityka regionalna*, FOR Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.

Bibliografia

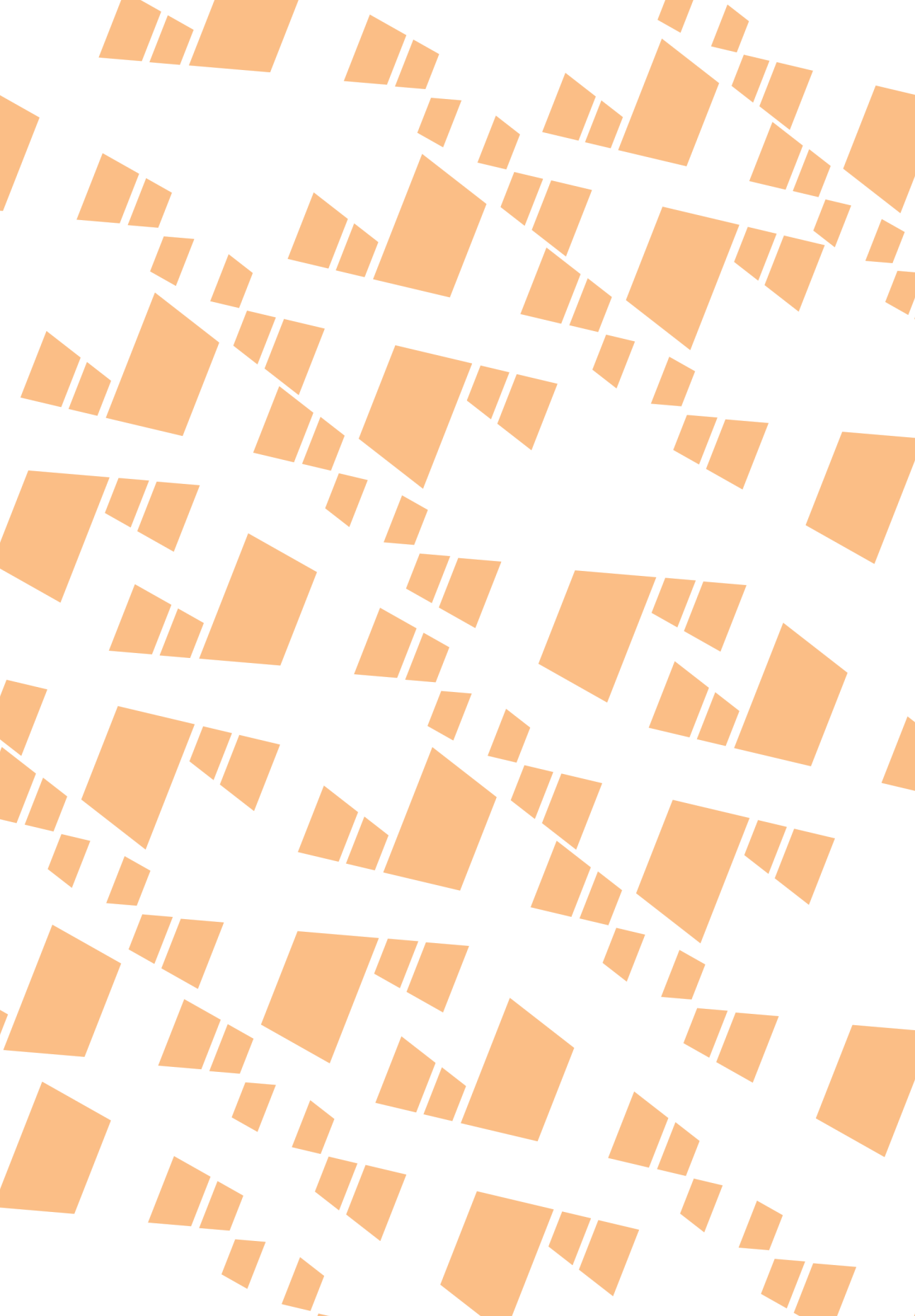
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report.
- Barca. F., McCann P., Rodriguez-Pose A., 2012, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, 52, 1, 134-152.
- Bianchetti C., But M.C., 2016, *Territory Matters. Production and Space in Europe*, “City, Territory and Architecture”, Springer Open, 3, 26, 1–6.
- Borowczak A., 2015, *Zastosowanie wybranych koncepcji badawczych w ewaluacji programów rozwoju regionalnego*, Praca doktorska, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, (maszynopis).
- Bosselmann K., 2008, *Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate Publishing Group, Abingdon.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek T., 2011, *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy*, Report based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warszawa.
- Camagni, R., 2008, *Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital*, W: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*, Springer Verlag, Berlin: 33–48.
- Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki. Poznań.
- Churski P., 2018, *Podejście zorientowane terytorialnie (place based-policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 41, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, 31–50.
- Churski P., 2019, *Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?* W: A.Olechnicka, M.Herbst, Równość a efektywność rozwoju, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, (w druku).
- Churski P., Borowczak A., 2010, *Effectiveness of interventions co-financed by EU structural funds in Wielkopolska in years 2004–2006*, W: P.Churski (red.), *Contemporary Problems of Regional Development and Regional Policy*, Quaestiones Geographicae 29(2), Wydawnictwo Naukowe. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, 85–102.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał, R., 2019, *Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie*, W: J.Danielewicz (red.), *Nowoczesne zarządzanie miastem. Przestrzeń, gospodarka, społeczeństwo*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (w druku).
- Gorzela G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, “Studia Regionalne i Lokalne”, 2 (36), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 5–27.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny i polityka regionalna*, FOR Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- How Regions Grow*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2009, Paris.
- Ikerd J., 2012, *Essentials of Economic Sustainability*, Stylus Publishing, Sterling.

- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCVIII, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź, 221–235.
- Ketterer T., Rodríguez-Pose A., 2019, *Institutional Change and the Development of Lagging Regions in Europe*, CERP Discussion Paper, DP13712.
- Konecka-Szydłowska B., Churski P., Herodowicz T., Perdał R., 2019, *Europejski kontekst wpływu współczesnych megatrendów na rozwój społeczno-gospodarczy. Ujęcie syntetyczne*, „Przegląd Geograficzny”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, (w druku).
- Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*, “NBER Working Paper Series”, Working Paper 20049, Cambridge.
- Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2009, Paris.
- Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, The World Bank, Washington, DC.
- Romer P., 1994, *The Origins of Endogenous Growth*, “The Journal of Economic Perspectives”, 8(1), 3–22.
- Serwis internetowy projektu FORSED – *Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych*, <http://www.forsed.amu.edu.pl> (dostęp 02.06.2019 r.).
- Wójcik M., 2011, *Koncepcje „nowej” geografii regionalnej, Podstawowe idee i koncepcje w geografii*, 6, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń, 53–71.



dr hab. Paweł Churski, prof. UAM

Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu



Zastosowanie wybranych metod analizy przestrzennej w badaniach ewaluacyjnych i naukowych

Łukasz Wiśniewski

Wstęp

Aktualnym paradygmatem metodologicznym w badaniach ewaluacyjnych jest zasada triangulacji, polegająca na zwielokrotnieniu metod, technik i źródeł danych. Podejście to pozwala rozpatrywać podjętą problematykę z różnych punktów widzenia i tym samym podnieść jakość ewaluacji. Należy zaznaczyć, że w badaniach tego typu dominuje aparat metodologiczny z nauk społecznych (głównie socjologii) i ekonomicznych.

Wskazana metodologia pozwala ocenić prowadzone działania i odpowiedzieć na podstawowe pytania stawiane ewaluacji: czy dzięki nim (działaniom) nastąpiły określone zmiany społeczno-gospodarcze, na jaką skalę oraz dlaczego? Jednak szeroko rozumiana kultura ewaluacji w Polsce ulega ciągłemu rozwojowi. Stwierdzenie to dotyczy również aparatu metodologicznego, który powinien rozwijać się również poprzez dorobek innych dyscyplin naukowych. W tym kontekście szczególnie interesujące jest szersze zastosowanie technik pozwalających wykryć przestrzenne zależności i prawidłowości (geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej)¹. Uzyskane w ten sposób informacje mogą wspomóc proces decyzyjny i zoptymalizować interwencję pod kątem lokalnych uwarunkowań.

W unijnej polityce spójności, coraz większe znaczenie zyskuje koncepcja *place-based policy* (podejście zorientowane terytorialne), która kładzie nacisk na dedykowanej dla danego terytorium interwencji, uwzględniającej specyfikę i różnorodny kapitał danego obszaru². Biorąc pod uwagę powyższe oraz konieczność rozwoju nowych metod badawczych w ewaluacji³ różnorodne metody analizy przestrzennej powinny być coraz częściej wykorzystywane w tego typu badaniach.

¹ Na potrzebę silniejszego uwzględnienia kontekstu przestrzeni w badaniach społecznych i ekonomicznych zwracają prace m.in.: Rucks-Ahidiana i Bierbaum, Pietrzykowskiego oraz Lewandowskiej-Gwardy.

² Churski P., *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 41, Poznań 2018, s. 32.

³ Kot T., Mocne i słabe strony procesu ewaluacji 2007–2013. Pożądane kierunki zmian na lata 2014–2020, Prezentacja z konferencji: Ewaluacja programów operacyjnych w ramach polityki spójności 2007–2013 – doświadczenia i wnioski na przyszłość, Akademia im. Leona Koźmińskiego Warszawa, 6 marca 2014. Rudnicka J., Wykorzystanie doświadczeń w zakresie ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007–2013 w nowej perspektywie finansowej UE, Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014–2020, Toruń 2016, s. 205–227.

Celem pracy jest zaprezentowanie wybranych metod analizy przestrzennej – rozumianej jako techniki badania danych używające ich geograficznych właściwości – w kontekście ich wykorzystania w badaniach ewaluacyjnych. Zadanie to zostanie zrealizowane poprzez: (1) podstawową charakterystykę grupy metod⁴, (2) przedstawienie wybranych przykładów zastosowania omawianych metod w badaniach naukowych – w tym przypadku autor przedstawi również własne doświadczenia – i ewaluacyjnych⁵, a także (3) zaprezentowanie potencjalnych korzyści wynikających z jej zastosowania. Wybrano następujące metody:

- metody typologii przestrzennej⁶,
- metoda autokorelacji przestrzennej (I Morana),
- metoda geograficznie ważonej regresji (GWR).

Przestrzeń w ewaluacji

W praktyce badań ewaluacyjnych aspekty przestrzenne i ich podstawowy produkt czyli mapy nie są często stosowane. K. Olejniczak⁷ przy okazji międzynarodowych badań porównawczych stwierdził: *„Zaskakującym faktem jest iż mimo, że analizy dotyczyły zjawisk przestrzennych to po narzędzia analizy przestrzennej sięgano sporadycznie. Brak GIS można wytłumaczyć kosztami, barierą technologiczną, czy czasochłonnością wprowadzania danych natomiast uderzający jest brak zwykłych map! Mapy, jeśli już się pojawiły, były tylko tłem – ilustracją wprowadzającą do analizy”*.

Stwierdzenie to wydaje się w dużej mierze aktualne obecnie. Potwierdza to chociażby analiza badań ewaluacyjnych dotyczących Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego zrealizowanych przez jednostkę ewaluacyjną z tego regionu. Na 36 badań 15 zawierało kartograficzne formy prezentacji zjawisk (12 w poprzedniej perspektywie finansowej i 3 w obecnej). Oczywiście wykorzystanie tego rodzaju wizualizacji jest uzależnione od tematyki i potrzeb badania określonych przez zamawiającego w związku z czym ich zastosowanie

⁴ Ze względu na przeglądowy charakter artykułu przedstawiono podstawowe informacje na temat metod, pozwalające uchwycić istotę przedstawionych rozwiązań. Nie odnoszono się do szczegółowych założeń metodologicznych oraz testowania istotności statystycznej.

⁵ Ze względu na przeglądowy charakter opracowania oraz wymogi objętościowe prezentowano najważniejsze informacje o zastosowanej metodologii oraz zasygnalizowano najważniejsze wyniki. W tekście zawarto odniesienia do tekstów źródłowych zawierających pełne informacje na temat założeń, postępowania badawczego oraz pełnych wyników poszczególnych badań.

⁶ Przyjęcie szerokiej definicji metod analizy przestrzennej na potrzeby niniejszej publikacji pozwala uwzględnić typologię jako jedną z tych metod.

⁷ Olejniczak K. (red.), *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze*, Raporty i Analizy EUROREG 2/2009, Warszawa, s. 41.

Pobrano ze strony: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/611/olejniczak_2009_praktyka_ewaluacji_efektow.pdf.

nie jest zasadne we wszystkich raportach. Łącznie w powyższych opracowaniach (raportach końcowych) zawarto niemal 160 map, w przeważającej mierze kartogramów prostych i kartodiagramów w układzie poszczególnych gmin i powiatów województwa, a także Polski w podziale na regiony. Zazwyczaj prezentowano pojedyncze zjawiska takie jak liczba złożonych wniosków w ramach danego działania/poddziałania, liczba przeprowadzonych wywiadów itp. Wykonawcy posiłkowali się również rycinami obrazującymi lokalizację różnego rodzaju inwestycji, a także mapami zaczerpniętymi z portali (np. www.openstreetmap.org w ewaluacji wpływu projektów rewitalizacyjnych, czy zasobów KPBPPiRR⁸ we Włocławku czy GDDKiA⁹ w Warszawie) i innych publikacji naukowych (np. IGiPZ PAN¹⁰ w Warszawie). Najbogatsze pod względem kartograficznym były następujące opracowania:

- Ewaluacja wpływu realizowanych projektów w ramach wybranych programów z perspektywy 2007–2013 na przekształcenia obszarów wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim (2011) – 17 map;
- Analiza potrzeb rozwojowych województwa kujawsko-pomorskiego w kontekście nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020 (2012) – 49 map;
- Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013 (2017) – 32 mapy.

Najbardziej zaawansowana pod względem metodologicznym jest pierwsza z wymienionych prac. Zawarto w niej analizę przestrzenną problemów i potrzeb umożliwiającą m.in. określenie ich aktualności oraz zmian przestrzennych. Na podstawie 41 cech pogrupowanych w sześć obszarów badawczych wykorzystując metodę „re-skalowania” (normalizacji) wyliczono syntetyczny wskaźnik rozwoju obszarów wiejskich.

Bardziej zaawansowane analizy przestrzenne występują w badaniach, które podejmują np. problematykę terytorialnej polaryzacji społeczno-gospodarczej¹¹ czy wpływu funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy¹². W powyższych pracach rozpatrywane techniki stanowią podstawowe metody umożliwiające odpowiedź na postawione pytania badawcze, które dotyczą m.in. wskazania głównych osi polary-

⁸ Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego.

⁹ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

¹⁰ Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania – Polska Akademia Nauk.

¹¹ *Ocena wpływu środków Unijnych na terytorialną polaryzację regionu łódzkiego oraz procesy restrukturyzacji gospodarczej*, raport końcowy, 2014, WYG, Łódź.

¹² *Wpływ funduszy europejskich perspektywy finansowej 2007–2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski Wschodniej*, raport końcowy, 2016, IMAPP sp. z o.o., PC++, Warszawa.

Ocena wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007–2013 na rozwój regionalny i przestrzenny województwa warmińsko-mazurskiego, raport końcowy, 2014, Ecorys Polska Spółka z o.o. oraz GEOPROFIT Wojciech Dziemianowicz, Olsztyn.

zacyjnych badanego regionu (miasto – wieś, inne), oceny procesów dyfuzyjnych czy procesów konwergencji/dywergencji.

Tak więc o ile proste analizy terytorialne obrazujące wielkość pojedynczego zjawiska w danej jednostce przestrzennej są wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych (jako ogólne tło badania), bardziej zaawansowane techniki analizy przestrzennej są rzadkością¹³, mimo coraz większej dostępności danych oraz rozwoju specjalistycznego oprogramowania.

Klasyfikacje i typologie przestrzenne

Klasyfikacja to przeprowadzony według przyjętej zasady podział obiektów lub zjawisk, na klasy bądź grupy. W terminologii naukowej klasyfikację¹⁴ należy rozumieć dwojako. Po pierwsze jest to czynność wyodrębniania w ramach n -elementowego zbioru X takich niepustych jego k -podzbiorów X_1, X_2, \dots, X_k ($i=1,2, \dots, k$). Czynność ta musi spełniać warunek adekwatności (liczba elementów w poszczególnych k -podzbiórach odpowiada liczbie elementów w zbiorze X) oraz rozłączności (poszczególne podzbiory nie zawierają elementów wspólnych). Po drugie termin ten oznacza efekt zastosowanych rozwiązań – podział przestrzeni (na grupy, klasy), realizujący przedstawione warunki¹⁵.

Jeżeli cechy obiektów zakwalifikowanych do poszczególnych klas uznaje się za ważne i zarazem charakterystyczne, wtedy obiekty należące do podzbiorów stają się reprezentantami poszczególnych klas typologicznych (typów). Zasadnicza różnica pomiędzy klasyfikacją a typologią polega na tym, że w tej drugiej następuje również porządkowanie szeregowe (na podstawie cech ilościowych), a następnie podział tak uszeregowanego zbioru w oparciu o wyznaczone człony graniczne i zakwalifikowanie do danego typu obiektów znajdujących się pomiędzy tymi członami¹⁶.

Typologia jest złożoną wieloetapową procedurą, której wyniki w dużej mierze zależą od zastosowanych cech diagnostycznych i przyjętej metody grupowania. Wśród tych drugich szczególnie popularne są metody analizy skupień (ang. *data clustering*). Najogólniej można je podzielić na metody hierarchiczne (wśród nich wyróżnia się procedury aglomeracyjne i deglomeracyjne) oraz metody k -średnich. Te ostatnie polegają na podziale zbioru na z góry zadaną liczbę skupień, które są maksymalnie różne od siebie (zaś obiekty w poszczególnych skupieniach są do siebie jak najbardziej podobne).

¹³ Za wyjątkiem tematycznych opracowań związanych *stricte* z wpływem interwencji na różnicowanie przestrzenne.

¹⁴ Zasadami i procedurami klasyfikacji zajmuje się taksonomia (gr. *taksis* – układ, porządek; *nomos* – prawo).

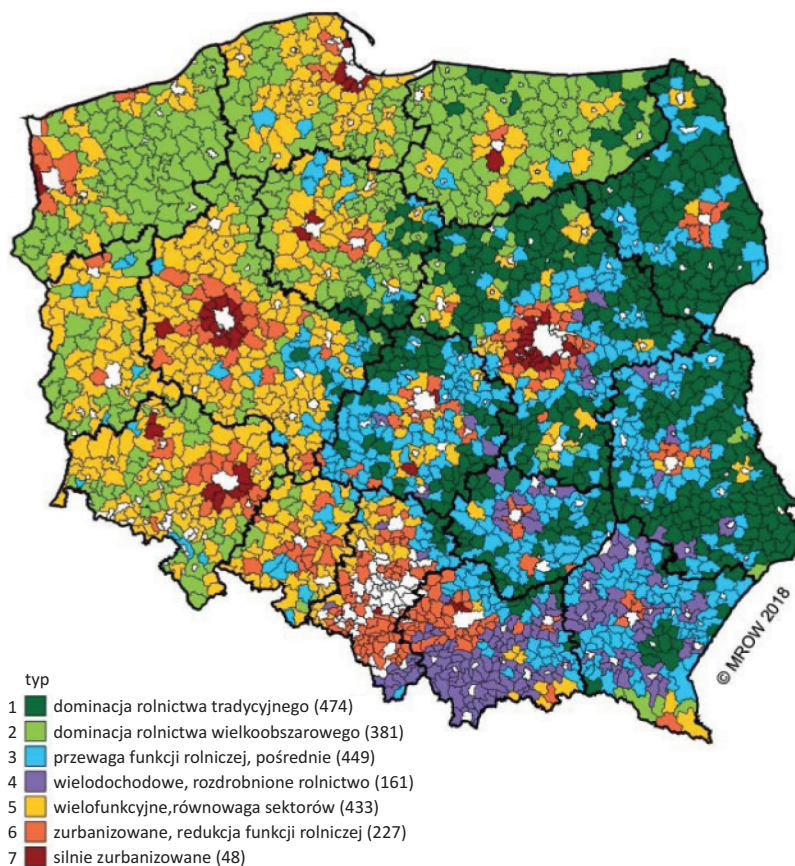
¹⁵ Parysek J., *Modele klasyfikacji w geografii*, Seria Geografia, nr 31, Poznań 1982, s.11.

¹⁶ Kmita J., *Wykłady z logiki. Cz. II Metodologia nauki*, Poznań 1970.

Chojnicki Z., Czyż T., *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*, PWN, Warszawa 1973.

Istnieje wiele typologii przestrzennych, w różnych skalach przestrzennych (regiony, powiaty, gminy) i różnym zakresie tematycznym (np. typologie funkcjonalne, typologie rolnictwa). Do opracowania zaprezentowanej na ryc. 1 typologii obszarów wiejskich¹⁷ wykorzystano 11 składowych rozwoju (które składają się z kilku wskaźników, składowym przypisano wagi) i metodę chmur dynamicznych Diday'a. Ponieważ przedstawiona typologia jest częścią szerszego i wieloletniego projektu podział gmin zastał wykonany również w poprzedniej edycji (2014 r.) co umożliwiło prześledzenie zmian jakie zaszły w poszczególnych regionach kraju¹⁸.

Rycina 1. Typologia obszarów wiejskich



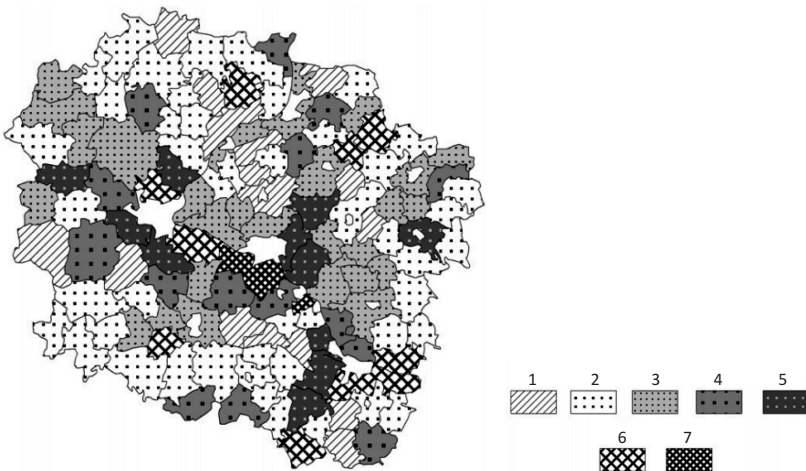
Źródło: Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju...*, op. cit., s. 14.

¹⁷ Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III, (synteza)*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2018, s. 14.

¹⁸ Najważniejsze wnioski jakie autorzy wysunęli z porównania poszczególnych typologii dotyczą m. in. wzrostu liczby gmin o wielofunkcyjnej strukturze gospodarczej na zachodzie kraju oraz tendencji do pojawiania się wielodochodowych gospodarstw domowych rolników na wschodzie.

Przykładem badania regionalnego jest typologia strukturalna wykorzystania środków UE z perspektywy 2007–2013 w województwie kujawsko-pomorskim¹⁹. W analizie uwzględniono środki wydatkowane w ramach programów operacyjnych (PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Finansowego Instrumentu Wsparcia Rybołówstwa oraz Regionalnego Programu Operacyjnego. Zastosowano metodę d'Hondta, której istota tkwi w podziale udziałów (lub wartości bezwzględnych) poszczególnych elementów tworzących badaną strukturę przez kolejne liczby od 1 do n . Uzyskane w dalszych etapach metody wagi poszczególnych elementów badanej struktury stanowią podstawę do podziału jednostek. W rozpatrywanej typologii badano udział środków wydatkowanych o zasięgu krajowym oraz środków regionalnych. W 90 gminach (na 127 badanych; por. ryc. 2) większe znaczenie miały środki pozyskane z programów regionalnych. Najmniej liczny typ skupiający tylko dwie gminy (Wielka Nieszawka i Raciążek) można scharakteryzować jako dominacja programów krajowych²⁰.

Rycina 2. Typy strukturalne wykorzystanych środków w ramach programów z perspektywy 2007–2013



Objaśnienia: 1 – dominacja regionalnych; 2 – bardzo mały udział krajowych, bardzo duży udział regionalnych; 3 – mały udział krajowych, duży udział regionalnych; 4 – równowaga krajowych i regionalnych; 5 – duży udział krajowych, mały udział regionalnych; 6 – bardzo duży udział krajowych, bardzo mały udział regionalnych; 7 – dominacja krajowych.

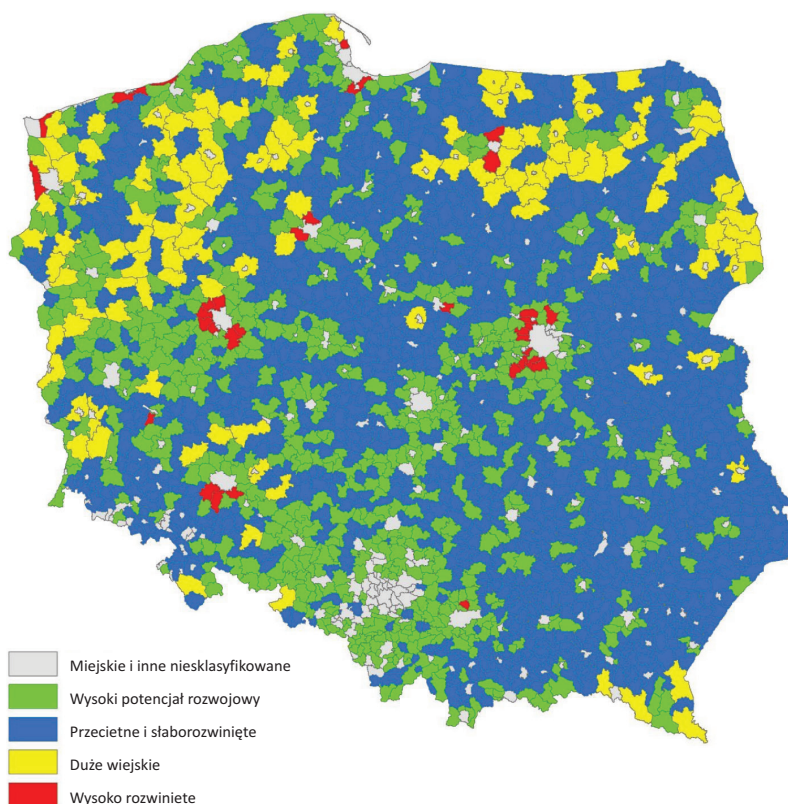
Źródło: Dubownik A., Rudnicki R., Wiśniewski Ł., *Fundusze Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 72.

¹⁹ Dubownik A., Rudnicki R., Wiśniewski Ł., *Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim (lata 2007–2013)*, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 47, 2017, s. 72.

²⁰ Ibidem

Przykładem badania ewaluacyjnego w którym zastosowano metody typologii jest „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER” (por. ryc. 3). Na podstawie szeregu cech diagnostycznych (społecznych, gospodarczych i przestrzennych) wykorzystując metodę segmentowania rozmytego (ang. *fuzzy clustering*; należąca do grupy metod hierarchicznych) oraz analizy dyskryminacyjnej określono miary bliskości gmin względem siebie. Ostatecznie gminy podzielono na 5 grup (wysoki potencjał rozwojowy, przeciętne i słabo rozwinięte, duże wiejskie, wysoko rozwinięte, miejskie i inne niesklasyfikowane) w ramach których prowadzono dalsze badania²¹ (m. in. analizy kontrfaktyczne)²².

Rycina 3. Przykład typologii w badaniu ewaluacyjnym



Źródło: *Ocena wpływu PROW...*, op. cit., s. 40.

²¹ Analiza wykazała pozytywny wpływ netto środków PROW 2007-2013 na wzrost dochodów własnych gmin per capita we wszystkich wyróżnionych segmentach gmin, przy czym najwyższy dotyczył gmin wysoko rozwiniętych, zaś najniższy przeciętnych i słabo rozwiniętych.

²² *Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER*, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C, Warszawa 2016, s. 5, 38–40.

Typologie przestrzenne mogą być wykorzystywane na różnych etapach badania ewaluacyjnego. Na wstępnym etapie typologia może stanowić punkt wyjścia do dalszych etapów badania (tak jak w powyższym przypadku). Podział gmin może być również pomocny w wyborze próby badawczej, w przypadku gdy próba ta powinna uwzględniać zróżnicowanie terytorialne badanego obszaru. W tym wypadku można posłużyć się już dostępnymi opracowaniami. Ujęcia typologiczne mają tę przewagę, że jedna mapa przedstawia zgeneralizowaną informację, która w klasycznym ujęciu jest zobrazowana za pomocą szeregu pojedynczych wskaźników – cech. Tak więc, zamiast oceniać sytuację danej jednostki (np. pod względem poziomu społeczno-gospodarczego) na podstawie kilku ogólnych pytań zawartych w metryczce ankiety można skorzystać z ujęć syntetycznych uwzględniających znacznie szerszy kontekst społeczno-gospodarczy.

Z drugiej strony typologia może stanowić jeden z elementów wynikowych przeprowadzonego badania. W takiej sytuacji dla poszczególnych typów mogą być formułowane indywidualne rekomendacje i zalecenia, które np. mogą być pomocne w poprawie skuteczności wdrażania różnych form wsparcia (silniejszy nacisk na promocję danego rodzaju działań w jednostkach poszczególnego typu)²³.

Metoda autokorelacji przestrzennej

Jedną z najczęściej stosowanych metod analizy przestrzennej są metody autokorelacji. Zjawisko autokorelacji przestrzennej zachodzi, gdy nasilenie zjawiska w jednostce przestrzennej wpływa na prawdopodobieństwo wystąpienia tego zjawiska w jednostce sąsiedniej²⁴. Najpopularniejszą miarą jest współczynnik autokorelacji I Morana²⁵ wyrażający się formułą:

$$I = \frac{n}{S_0} \cdot \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n c_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

gdzie: n – liczba jednostek przestrzennych, C_{ij} – elementy macierzy sąsiedztwa²⁶ C , S_0 – suma elementów macierzy C , x_i, x_j – wartość cechy dla i -tej i j -tej jednostki, \bar{x} – średnia wszystkich wartości cechy badanego obszaru.

²³ Na konieczność poszerzenia wiedzy o danym obszarze poprzez typologię przestrzenną w kontekście zarządzania publicznego wskazuje m.in. A. Potoczek (s. 119).

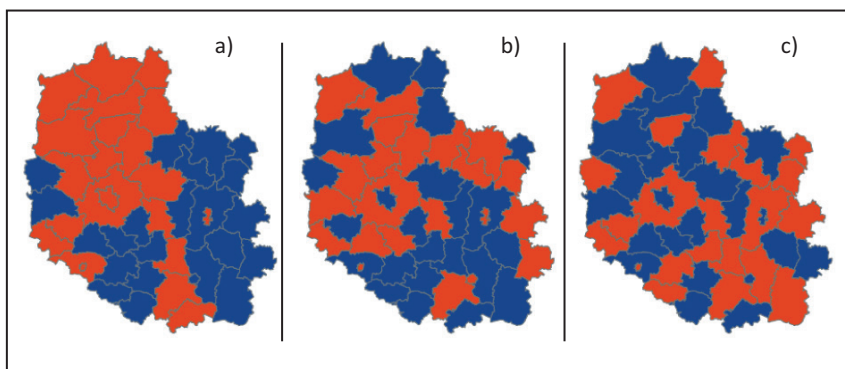
²⁴ Bivand R., *Autokorelacja przestrzenna a metody analizy statystycznej w geografii*, [w:] *Analiza regresji w geografii*, Z. Chojnicki (red.), PWN, Poznań 1980, s. 23–38.

²⁵ Moran P.A.P., *Notes on continuous stochastic phenomena*, *Biometrika*, 37(1), 1950, s. 17–23.
Anselin L., *Local Indicators of Spatial Association-LISA*, *Geographical Analysis*, 27, 1995, s. 93–115.

²⁶ Określenie macierzy sąsiedztwa C jest bardzo ważnym etapem badania. Najczęściej stosuje się macierz bezpośredniego sąsiedztwa opartą na wspólnej granicy, którą poddaje się standaryzacji tak aby suma elementów w każdym wierszu wynosiła 1.

Uzyskaną w ten sposób wartość współczynnika interpretuje się następująco: $I > -1/(n-1)$ – występuje dodatnia autokorelacja przestrzenna (jednostki sąsiadujące wykazują podobieństwo), $I < -1/(n-1)$ – ujemna autokorelacja przestrzenna (jednostki sąsiadujące nie wykazują podobieństwa), $I \approx -1/(n-1)$ – losowy rozkład wartości zmiennej (por. ryc. 4).

Rycina 4. Autokorelacja przestrzenna a) dodatnia $I=0,33$, b) losowość $I=0,0$, c) ujemna $I=-0,30$



Źródło: Kossowski T., *Teoretyczne aspekty modelowania przestrzennego w badaniach regionalnych*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, Poznań 2010, s. 12.

Do wykrywania odchyień od wzorca globalnego stosuje się lokalne wskaźniki zależności przestrzennej (ang. *Local Indicators of Spatial Association – LISA*). Do grupy tych wskaźników – zdefiniowanych przez L. Anselina w 1995 r.²⁷ – należy współczynnik lokalny I Morana, wyrażający się wzorem:

$$I = z_i \sum_{j=1}^n w_{ij} z_j$$

gdzie: z_i, z_j – odchylenia od średniej wartości cechy – elementy zestandaryzowane wierszowo macierzy sąsiedztw C.

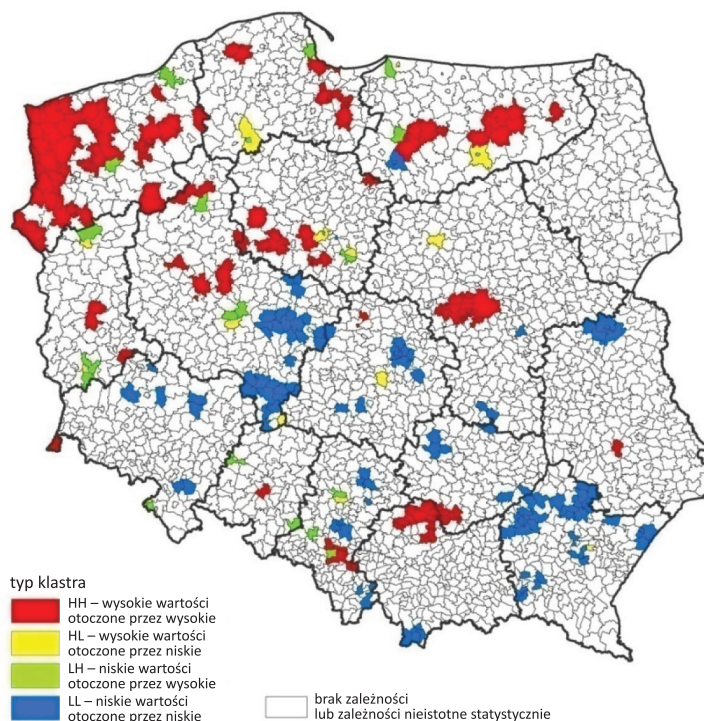
Na podstawie lokalnych współczynników możliwe jest wykrycie efektów aglomeracyjnych czyli klastrów o niskich i wysokich (istotnych statystycznie) wartościach badanej cechy. Wyróżnia się następujące rodzaje klastrów przestrzennych:

²⁷ Anselin L., *Local Indicators...*, op. cit., 93–115.

- *High-High* (HH) – jednostki o wysokiej wartości badanej cechy są otoczone przez jednostki o równie wysokich wartościach;
- *Low-Low* (LL) – jednostki o niskiej wartości otoczone przez jednostki o równie niskich wartościach;
- *High-Low* (HL) – jednostki o wysokiej wartości otoczone są przez jednostki o niskiej wartości;
- *Low-High* (LH) – jednostki o niskich wartościach otoczone są przez jednostki o wysokich wartościach.

Poniżej zaprezentowano przykłady zastosowania opisywanej metody. Pierwszy (por. ryc. 5) ukazuje zależności przestrzenne przemian w rolnictwie w latach 2002–2010²⁸. Klastry zależności przestrzennych wyznaczono na podstawie wartości syntetycznego wskaźnika przemian (średnia znormalizowana sześciu cech diagnostycznych).

Rycina 5. Przykład zastosowania metody autokorelacji przestrzennej – zależności przestrzenne w zakresie przemian w rolnictwie w latach 2002–2010



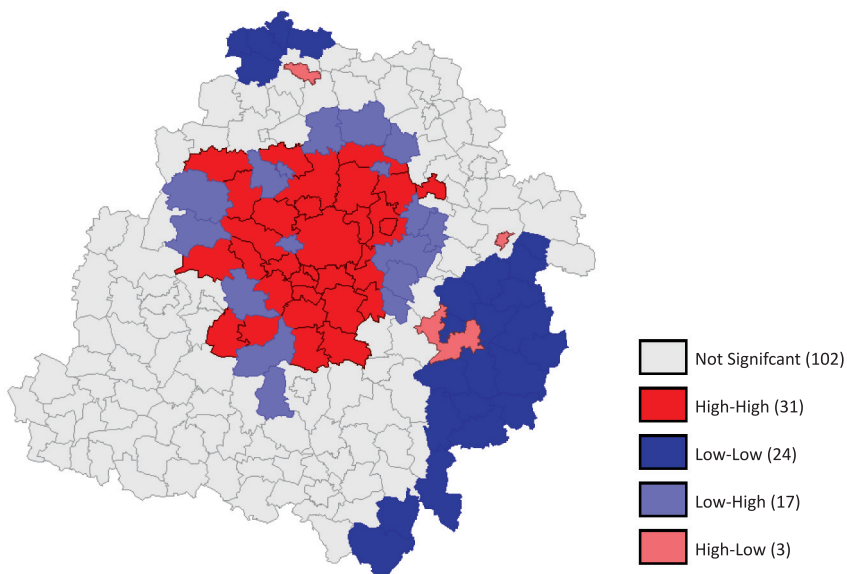
Źródło: Wiśniewski Ł., 2019, *Struktura przestrzenna...*, op. cit., s. 70.

²⁸ Wiśniewski Ł., *Struktura przestrzenna polskiego rolnictwa w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Maszynopis pracy doktorskiej, Toruń 2019, s. 70.

Wartość współczynnika globalnego I Morana wyniosła 0,33 (dodatnia autokorelacja przestrzenna), co pozwoliło wysunąć wniosek o istnieniu zależności przestrzennych. Następnie wykorzystując lokalne współczynniki zidentyfikowano klastry zależności przestrzennych. W gminach typu HH zachodzą intensywne procesy polegające na poprawie struktury wielkościowej gospodarstw, poprawie jakości wykształcenia ich kierowników, czy wzroście intensywności produkcji zarówno roślinnej jak i zwierzęcej. W gminach zakwalifikowanych do typu LL zachodziły procesy odwrotne. Zastosowanie metody pozwoliło odkryć nową – nieznaną dotąd w takim kształcie – strukturę przestrzenną rolnictwa oraz wzbogacić aspekt poznawczy prowadzonych badań. Wyniki mogą stanowić punkt wyjścia do kolejnych etapów projektu.

Drugi przykład pochodzi z badania ewaluacyjnego oceniającego wpływ środków Unijnych na terytorialną polaryzację regionu łódzkiego. W tym przypadku metodę wykorzystano do analiz zależności przestrzennych (na poziomie powiatów oraz gmin; por. ryc. 6) w ramach następujących typów kapitału: naturalnego, fizycznego, finansowego, intelektualnego, społeczno-gospodarczego oraz administracyjnego. W ten sposób dokonano oceny rozłożenia różnego rodzaju kapitału w regionie, co pozwoliło wzbogacić przeprowadzoną analizę²⁹.

Rycina 6. Lokalny indeks I Morana dla kapitału społeczno-gospodarczego województwa łódzkiego

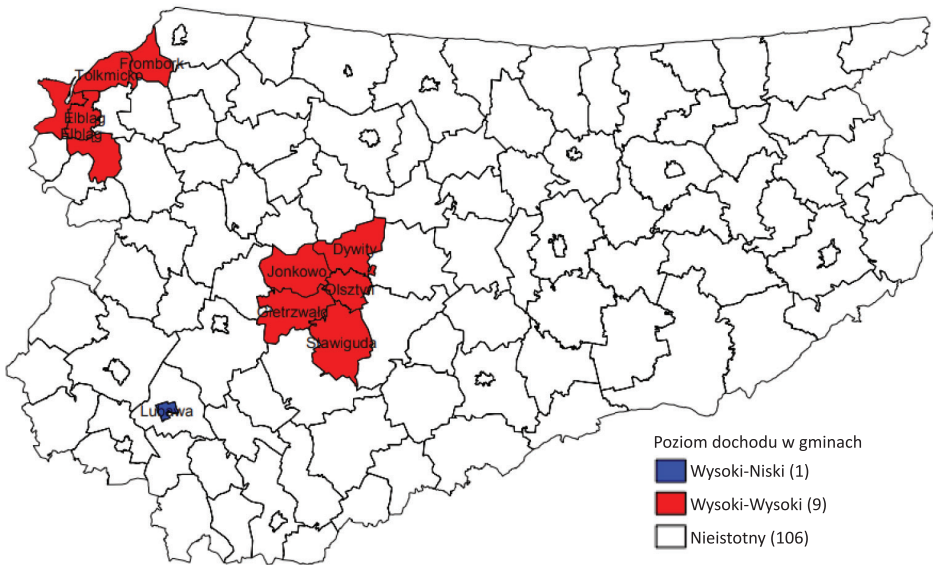


Źródło: *Ocena wpływu środków unijnych...* op. cit., s. 57.

²⁹ *Ocena wpływu środków unijnych...* op. cit., s.

Kolejny przykład zastosowania metody pochodzi z badania Oceny wpływu RPO Warmii i Mazur na rozwój regionalny i przestrzenny (por. ryc. 7). W niniejszym badaniu autokorelacja pozwoliła m. in. na ocenę zasięgu oddziaływania pozytywnych efektów dyfuzji rozwojowej z dużych miast regionu na otaczające je tereny, zaś uzyskane wyniki pomogły odpowiedzieć na pytanie badawcze: Czy RPO przyczynia się do wzrostu spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej w regionie? Niska wartość współczynnika I Morana (określająca stopień podobieństwa gmin pod względem średniego poziomu dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca) wskazała na niewielki stopień zależności przestrzennych. Co więcej w latach 2008–2012 poziom autokorelacji znacznie osłabł. Generalnie wyniki badania wykazały zjawisko konwergencji – nadrobienia dystansu w poziomie rozwoju gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w stosunku do miejskich oraz poprawę spójności wewnątrzregionalnej³⁰.

Rycina 7. Lokalne statystyki I Morana dla średniego poziomu dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca w latach 2007–2013



Objaśnienia: na czerwono zaznaczono obszary o zbliżonym (tj. wysokim) poziomie zamożności, otoczone przez obszary o wysokim poziomie dochodów własnych na 1 mieszkańca. Z kolei na niebiesko oznaczono obszary o wysokim poziomie dochodów otoczone przez gminy o niskim poziomie zamożności. Na mapie zaznaczono gminy posiadające istotne wartości lokalnej statystyki I Morana przy $\alpha=0,05$. W przypadku 106 gmin poziom ich dochodu nie wykazywał tendencji do autokorelacji przestrzennej.

Źródło: *Ocena wpływu Regionalnego Programu...* op. cit., s. 61.

³⁰ *Ocena wpływu Regionalnego Programu...* op. cit., s. 61.

Przedstawiona metoda z powodzeniem może być wykorzystywana w badaniach ewaluacyjnych (nie tylko tych podejmujących tematykę *stricte* terytorialną). Wydzielone na jej podstawie klastry zależności przestrzennych mogą identyfikować rejony charakteryzujące się wysoką lub niską alokacją środków danego programu, działania lub poddziałania.

Najważniejsze zalety wynikające z zastosowania tej metody należy upatrywać w „automatycznym” podziale gmin, oraz – co stanowi istotę opisywanego podejścia – uwzględnieniu „sąsiedztwa” czyli natężenia zjawiska w jednostkach sąsiednich.

Uzyskane wyniki mogą również stanowić punkt wyjścia do kolejnych etapów badania (np. badań terenowych). Uogólniając rezultaty badań uzyskane w gminach typu HH mogą stanowić podstawę do formułowania dobrych praktyk w gminach typu LL. Gminy typu HL można traktować jako „wyspy rozwoju”, natomiast LH jako obszary, w których nacisk na kolejnych etapach badaniach powinien być położony na identyfikację lokalnych czynników hamujących rozwój.

Geograficznie ważona regresja

Jedną z metod analizy przestrzennej jest geograficznie ważona regresja (GWR)³¹. Istota tej metody polega na konstrukcji lokalnych modeli regresji, dla każdej badanej jednostki. Takie podejście pozwala zminimalizować efekt homogeniczności czyli stacjonarności przestrzennej badanego zjawiska (uzyskiwany w klasycznych modelach regresji) i poprawia możliwości interpretacji. W estymowanych lokalnych modelach regresji uwzględniana jest lokalizacja danej jednostki (macierz wag przestrzennych) i założenie, że ważniejsze są obiekty sąsiednie niż te bardziej oddalone³². GWR można sformułować następująco:

$$y_i = \beta_0(x_0, y_0) + \beta_1(x_1, y_1)x_{1i} + \beta_2(x_2, y_2)x_{2i} + \dots + \beta_k(x_i, y_i)x_{ik} + \varepsilon_i$$

gdzie: y_i – wartość zmiennej zależnej dla i -tego obiektu; x_k – wartość k -tej zmiennej niezależnej dla i -tego obiektu; (x_i, y_i) – współrzędne geograficzne i -tego obiektu dla $i=1, \dots, n$; β_k – realizacja globalnej funkcji w punkcie i .

W Polsce metodę GWR wykorzystano m. in. do analizy czynników kształtujących zapotrzebowanie na świadczenia przedszpitalnego ratownictwa medycznego³³, pozio-

³¹ Brunson Ch., Fotheringham A.S., Charlton M.E., *Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity*, Geographical Analysis, vol. 28, no. 4, Ohio 1996, s. 281–298.

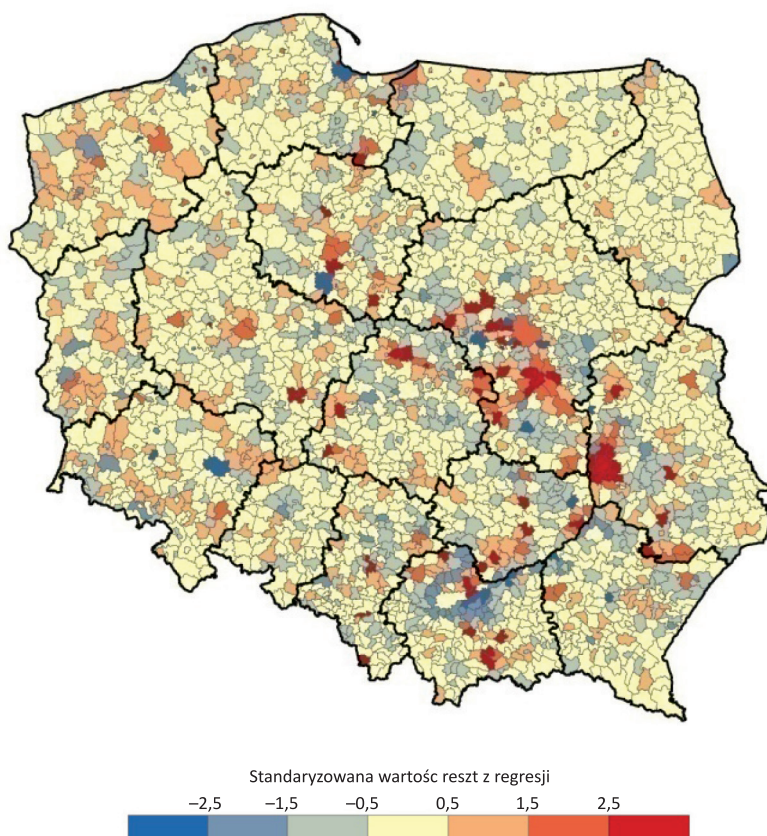
Fortheringham A.S., Brunson C., Charlton M., *Geographically Weighted Regression the Analysis of Spatially Varying Relationships*, John Wiley & Sons, Hoboken, New York 2002.

³² Suhecki B., *Ekometria przestrzenna. Metody i modele analizy danych przestrzennych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

³³ Kisiała W., *Wykorzystanie geograficznie ważonej regresji do analizy czynników kształtujących zapotrzebowanie na świadczenia przedszpitalnego ratownictwa medycznego*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, 2013, s. 219–242.

mu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE³⁴, rozmieszczenia sklepów w przestrzeni wielkomiejskiej Wrocławia³⁵ czy oceny wpływu warunków zewnętrznych rozwoju rolnictwa na jego strukturę przestrzenną³⁶ (przykład zaprezentowany na ryc. 8).

Rycina 8. Rozkład standaryzowanych reszt z geograficznie ważonej regresji pomiędzy wskaźnikiem jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej a intensywnością produkcji roślinnej ($R^2=0,64$)



Źródło: Wiśniewski Ł., 2019, *Struktura przestrzenna...*, op. cit., s. 157.

³⁴ Chrzanowska M., Drejerska N., *Geograficznie ważona regresja jako narzędzie analizy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie regionów Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 427, 2016, s. 58–65.

³⁵ Ilnicki D., Janc K., Kryza M., Szymanowski M., *Cechy rozmieszczenia sklepów w przestrzeni wielkomiejskiej na przykładzie Wrocławia – zastosowanie regresji ważonej geograficznie*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica, 253, 2011, s. 253–268.

³⁶ Wiśniewski Ł., 2019, *Struktura przestrzenna...*, op. cit., s. 70.

Na zaprezentowanym przykładzie przedstawiono fundamentalną zależność w rolnictwie polegającą na doborze odpowiednich upraw (intensywności produkcji roślinnej) do warunków przyrodniczych na danym terenie (przyrodniczej predyspozycji do produkcji rolnej). Analiza wykazała, że uwarunkowania te wyjaśniają 64% zmienności intensywności produkcji roślinnej (model regresji liniowej prostej wyjaśniał tylko 36%). Analiza reszt z GWR na mapach pozwoliła wydzielić obszary charakteryzujące się względnie niską (ujemne wartości) lub wysoką (dodatnie wartości) intensywnością w stosunku do posiadanych predyspozycji. Co więcej analiza współczynników β pozwala dokonać predykcji zmian badanego zjawiska (w tym przypadku intensywności produkcji roślinnej) w wyniku przemian czynników je warunkujących (hipotetyczna zmiana uwarunkowań przyrodniczych) w każdej uwzględnionej jednostce przestrzennej.

Różnica pomiędzy wartościami rzeczywistymi a oczekiwanymi pozwala wskazać jednostki, które najslabiej i najlepiej korzystały ze swoich uwarunkowań przyrodniczych. Do tych pierwszych należy miasto Rzeszów, w którym rolnicy dysponując bardzo korzystnymi warunkami przyrodniczymi (Wjrpp³⁷ – 155 pkt.) prowadzili ekstensywną produkcję roślinną (62 pkt.)³⁸. Przewidywana wartość wyniosła 134 pkt. Natomiast gminą wiejską, w której rolnicy najslabiej wykorzystują lokalne warunki przyrodnicze była gmina Wietrzychowice położona w powiecie tarnowskim (województwo małopolskie; rzeczywista intensywność, 88,1 pkt., przewidywana intensywność – 156,2 pkt., wjrpp – 140,5 pkt.)³⁹.

Przykładem zastosowania GWR na polu badań rynku nieruchomości jest praca zespołu J. Branny⁴⁰. Badanie wykazało lepsze dopasowanie modelu⁴¹ do wartości obserwowanych w wyniku zastosowania podejścia uwzględniającego sąsiedztwo rozpatrywanych jednostek (GWR). W sferze poznawczej badanie umożliwiło rozpoznanie siły oddziaływania poszczególnych czynników zewnętrznych (np. powierzchnia mieszkania, liczba pokoi, piętro, liczba pięter, rok budowy, winda; odległość od centrów handlowych, szkół, przychodni zdrowia, sklepów) na zmienną zależną, którą była cena za m². Analiza reszt z GWR na mapach (por. ryc. 9) pozwoliła uchwycić zróżnicowanie poziomu wyjaśnienia ceny mieszkań, a co za tym idzie uwzględnić lokalność rynku nieruchomości. Zdaniem autorów wypracowana metodologia może zainteresować szerokie grono potencjalnych odbiorców m. in.: sprzedawców i nabywców nieruchomości, inwestorów i deweloperów, rzeczoznawców majątkowych czy biur nieruchomości⁴².

³⁷ Wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

³⁸ Wskaźnik intensywności produkcji roślinnej obliczony metodą B. Kopia.

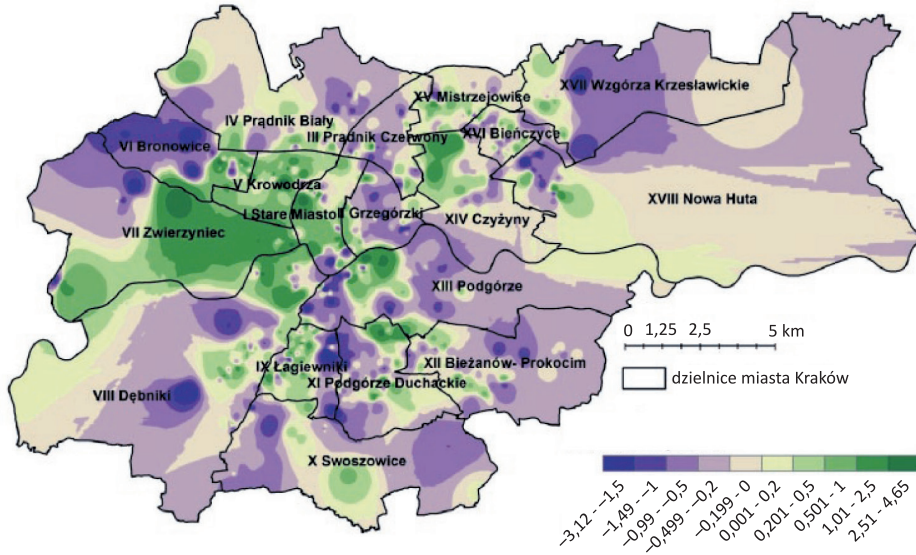
³⁹ Wiśniewski Ł., 2019, *Struktura przestrzenna...*, op. cit., s. 157.

⁴⁰ Branna J. i in., Analiza zależności pomiędzy ceną a lokalizacją nieruchomości na przykładzie Krakowa, *Roczniki Geomatyki*, t. 10, z. 4 (54).

⁴¹ W porównaniu do regresji liniowej prostej.

⁴² Ibidem, s. 34-38.

Rycina 9. Wynik regresji GWR charakterystyka mieszkańców – przykład badania



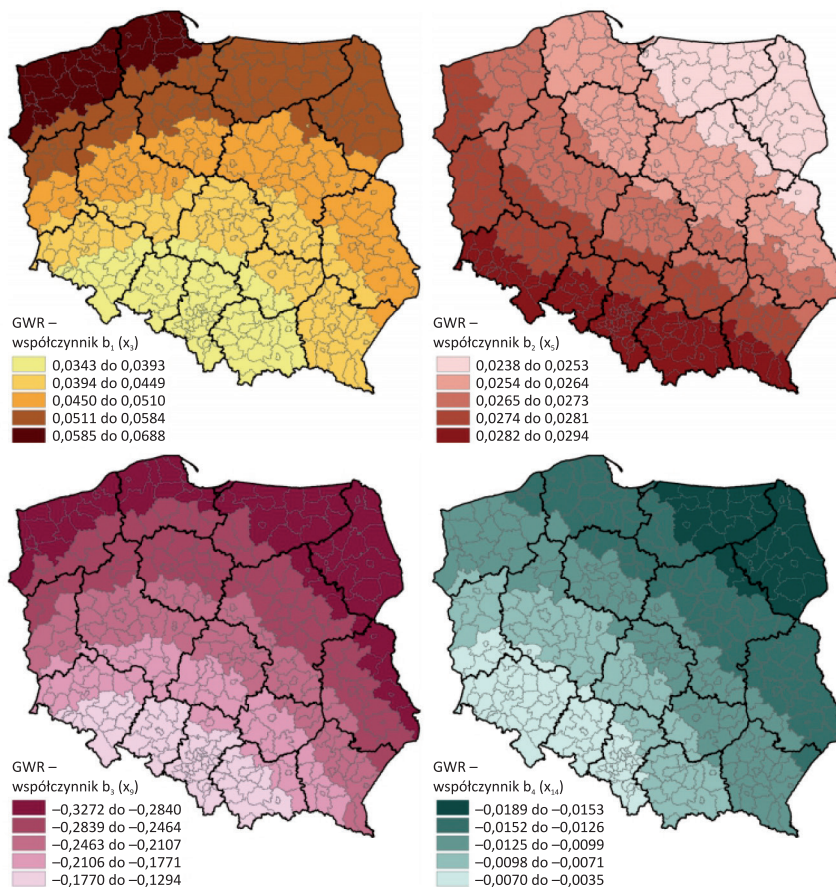
Źródło: Branna J. i in., *Analiza zależności...*, op. cit., s. 38.

Geograficznie ważoną regresję wykorzystano również w badaniu podejmującym problematykę społeczno-ekonomicznych i przestrzennych uwarunkowań popytu na nowe samochody w Polsce⁴³. Wyniki wykazały, że czynniki kształtujące popyt są silnie zróżnicowane przestrzennie (por. ryc. 10). W przypadku salda migracji zmienność przestrzenna przebiegała z północy (tam miała większy wpływ) na południe (mniejszy wpływ). Rola przeciętnego dochodu najbardziej zaznaczała się w powiatach położonych wzdłuż południowej granicy i malała w kierunku północno-wschodnim. Stopa bezrobocia w największym stopniu destymulowała popyt na rynku nowych samochodów w Polsce północnej i wschodniej, natomiast wpływ natężenia zarejestrowanych samochodów objawiał się konfiguracją północny-wschód – południowy-zachód. Autorzy opracowania podkreślają, że widoczne trendy przestrzenne są interesujące z poznawczego punktu widzenia, są jednak trudne w interpretacji i wymagają dalszych badań na poziomie poszczególnych powiatów⁴⁴.

⁴³ Kudlak R. i in., *Społeczno-ekonomiczne i przestrzenne uwarunkowania popytu na nowe samochody w Polsce*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(68), Poznań 2017, s. 133.

⁴⁴ Ibidem.

Rycina 10. Zróżnicowanie przestrzenne lokalnych współczynników modelu GWR – przykład badania



Objaśnienia: b_1 (X3) – saldo migracji, b_2 (X5) – dochody podatkowe budżetów JST, b_3 (X9) – stopa bezrobocia rejestrowanego, b_4 (X14) – liczba zarejestrowanych samochodów na 1000 mieszkańców.

Źródło: Kudtak R. i in., 2017, *Społeczno-ekonomiczne...*, op. cit., s. 133.

Podsumowując GWR eliminuje efekt stacjonarności przestrzennej badanych zjawisk czyli założenia przyjmowanego w klasycznych wersjach regresji, że modelowane zjawiska i procesy są niezależne od położenia w przestrzeni. Natura zjawisk społeczno-ekonomicznych sprawia, że relacja pomiędzy zmienną objaśnianą a zmienną objaśniającą jest zróżnicowana przestrzennie. Uwzględnienie przestrzeni pozwala lepiej dopasować model – potwierdzają to wszystkie przedstawione przykłady (wyższa wartość współczynnika R^2).

W kontekście badań ewaluacyjnych geograficznie ważona regresja może być pomocna w ocenie wpływu interwencji środków Unii Europejskiej na przemiany w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Uzyskane na jej podstawie wyniki mogą być pomocne w diagnozowaniu ewentualnych barier w rozwoju poszczególnych gmin/ powiatów. Przedstawione podejście może stanowić rozwinięcie popularnych w ewaluacji metod kontrfaktycznych.

Zakończenie

Celem niniejszej pracy było ukazanie możliwości wykorzystania wybranych metod analizy przestrzennej w badaniach naukowych i ewaluacyjnych. Wybrano trzy metody, które mogą znaleźć szersze zastosowanie w ewaluacji różnorodnych przedsięwzięć, w tym również finansowanych z programów Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności zaprezentowano krótką charakterystykę metod, następnie na podstawie przeglądu literatury krajowej wskazano wybrane przykłady ich wykorzystania a także dokonano próby wskazania możliwości ich szerszego zastosowania w ewaluacji. Autor zaznacza, że ukazane przykłady nie wyczerpują potencjału przedstawionych metod, należy traktować je jako propozycję i przyczynek do dalszej dyskusji na temat zasadności i możliwości szerszego wzbogacenia badań ewaluacyjnych w aspekty przestrzenne. W ten sposób mogą otworzyć się nowe obszary badań w różnych sferach, które pozwolą poszerzyć zrozumienie procesów społeczno-gospodarczych. To jest bardzo ważne i zawsze aktualne zadanie ewaluacji i szerzej nauki. Podstawowy produkt analiz przestrzennych – mapy – pozwalają wizualizować dynamikę przestrzenną obserwowanego zjawiska. Silniejsze uzbrojenie ewaluacji w kontekst przestrzeni wzmocni jej funkcję jako narzędzia decyzyjnego.

Bibliografia:

- Anselin L., *Local Indicators of Spatial Association-LISA*, Geographical Analysis, 27, 1995, s. 93–115.
- Bivand R., *Autokorelacja przestrzenna a metody analizy statystycznej w geografii*, [w:] *Analiza regresji w geografii*, Z. Chojnicki (red.), PWN, Poznań 1980, s. 23–38.
- Branna J. i in., *Analiza zależności pomiędzy ceną a lokalizacją nieruchomości na przykładzie Krakowa*, Roczniki Geomatyki, t. 10, z. 4 (54).
- Brunsdon Ch., Fotheringham A.S., Charlton M.E., *Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity*, Geographical Analysis, vol. 28, no. 4, Ohio 1996, s. 281–298.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*, PWN, Warszawa 1973.
- Chrzanowska M., Drejerska N., *Geograficznie ważona regresja jako narzędzie analizy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie regionów Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 427, 2016, s. 58–65.
- Churski P., *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 41, Poznań 2018, s. 31–50.
- Dubownik A., Rudnicki R., Wiśniewski Ł., *Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim (lata 2007–2013)*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 47, 2017, s. 72.
- Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, Warszawa, s. 85–106.
- Fotheringham A.S., Brunsdon C., Charlton M., *Geographically Weighted Regression the Analysis of Spatially Varying Relationships*, John Wiley & Sons, Hoboken, New York 2002.
- Ilnicki D., Janc K., Kryza M., Szymanowski M., *Cechy rozmieszczenia sklepów w przestrzeni wielkomiejskiej na przykładzie Wrocławia – zastosowanie regresji ważonej geograficznie*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica, 253, 2011, s. 253–268.
- Kisiała W., *Wykorzystanie geograficznie ważonej regresji do analizy czynników kształtujących zapotrzebowanie na świadczenia przedszpitalnego ratownictwa medycznego*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, 2013, s. 219–242.
- Kmita J., *Wykłady z logiki. Cz. II Metodologia nauki*, Poznań 1970.
- Kossowski T., *Teoretyczne aspekty modelowania przestrzennego w badaniach regionalnych*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, Poznań 2010, s. 12.
- Kot T., *Mocne i słabe strony procesu ewaluacji 2007–2013. Pożądane kierunki zmian na lata 2014–2020*, Prezentacja z konferencji: Ewaluacja programów operacyjnych w ramach polityki spójności 2007–2013 – doświadczenia i wnioski na przyszłość Akademia im. Leona Koźmińskiego Warszawa, 6 marca 2014.
- Kudlak R. i in., *Społeczno-ekonomiczne i przestrzenne uwarunkowania popytu na nowe samochody w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(68), Poznań 2017, s. 133.
- Lewandowska-Gwarda K., *Rola przestrzeni w badaniach ekonomicznych*, ACTA Universitatis Nicolai Copernici, Ekonomia XLIV, nr 1, 2013, s. 145–158.
- Moran P.A.P., *Notes on continuous stochastic phenomena*, Biometrika, 37(1), 1950, s. 17–23.
- Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.*, Warszawa 2016.

- Ocena wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007–2013 na rozwój regionalny i przestrzenny województwa warmińsko-mazurskiego*, raport końcowy, 2014, Ecorys Polska Spółka z o.o. oraz GEOPROFIT Wojciech Dziemianowicz, Olsztyn.
- Ocena wpływu środków Unijnych na terytorialną polaryzację regionu łódzkiego oraz procesy restrukturyzacji gospodarczej*, raport końcowy, 2014, WYG, Łódź.
- Olejniczak K. (red.), *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze*, Raporty i Analizy EUROREG 2/2009, Warszawa, s. 41. Pobrano ze strony http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/611/olejniczak_2009_praktyka_ewaluacji_efektow.pdf.
- Parysek J., *Modele klasyfikacji w geografii*, Seria Geografia, nr 31, Poznań 1982, s.11.
- Pietrzykowski R., *Wykorzystanie metod statystycznej analizy przestrzennej w badaniach ekonomicznych*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, nr 4, 2011, s. 97–112.
- Potoczek A., *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*, Monografie Kolegium Jagiellońskiego, Toruń 2017.
- Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III, (synteza)*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2018.
- Rudnicka J., *Wykorzystanie doświadczeń w zakresie ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007–2013 w nowej perspektywie finansowej UE*, Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014–2020, Toruń 2016, s. 205–227.
- Suhecki B., *Ekonometria przestrzenna. Metody i modele analizy danych przestrzennych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Wiśniewski Ł., *Struktura przestrzenna polskiego rolnictwa w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Maszynopis pracy doktorskiej, Toruń 2019, s. 70.
- Wpływ funduszy europejskich perspektywy finansowej 2007–2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski Wschodniej*, raport końcowy, 2016, IMAPP sp. z o.o., PC++, Warszawa.
- Zawadi Rucks-Ahidiana, Ariel H. Bierbaum, 2015, *Qualitative spaces: Integrating spatial analysis for a mixed methods approach*, International Journal of Qualitative Methods, 2015, s.

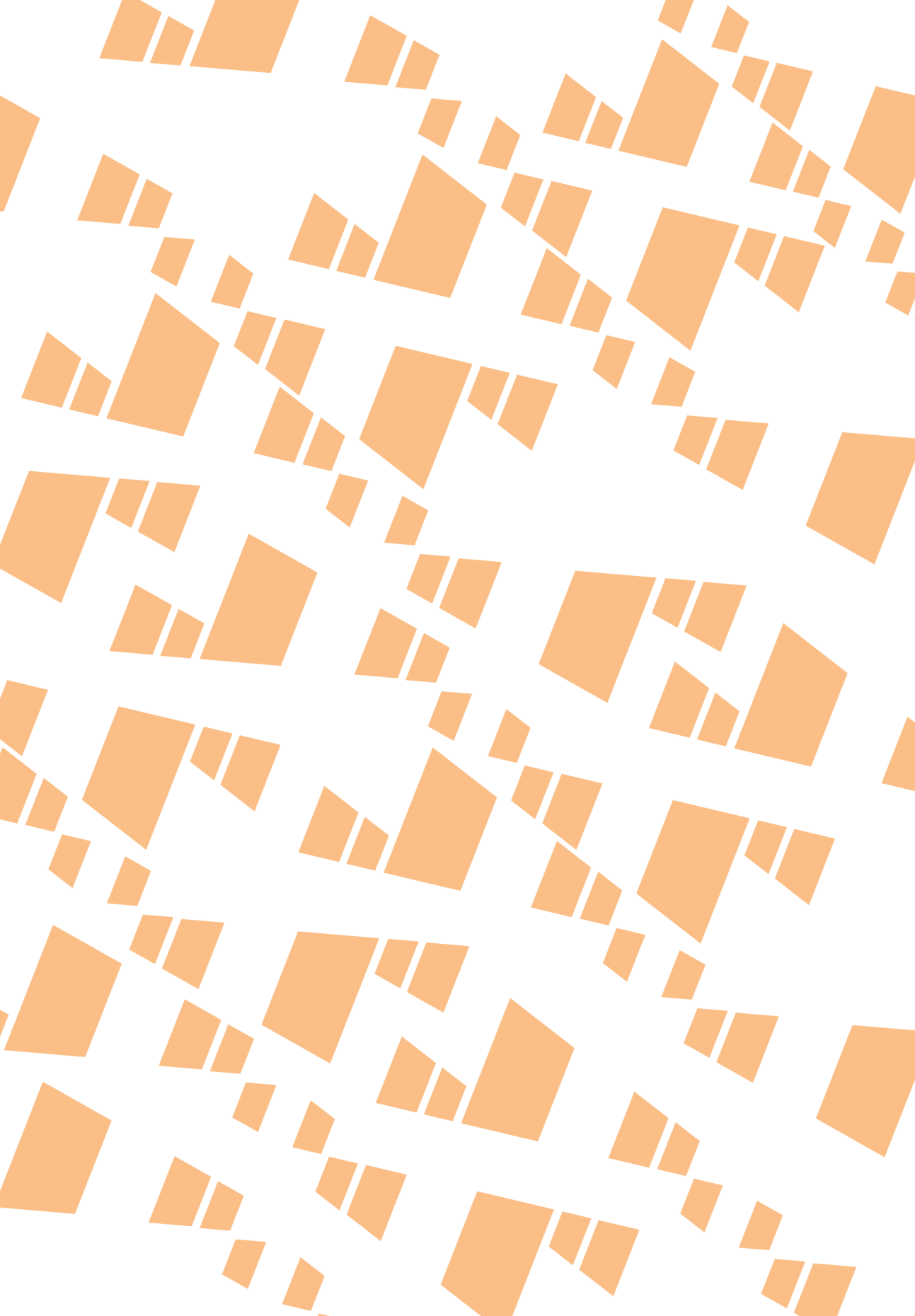


dr Łukasz Wiśniewski

Biuro Ewaluacji

Wydział Analiz i Ewaluacji

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego



Makroekonomiczne oddziaływanie programów wsparcia UE na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów

Janusz Zaleski

Wprowadzenie

Ewaluacja programów operacyjnych jest obowiązkowym działaniem towarzyszącym powstawaniu realizacji i analizowaniu efektów programów operacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności UE. Wprowadzenie jej obowiązkowości przez Komisję Europejską związane było z faktem, że system prowadzenia polityki spójności sprawdzał się i dalej obecnie polega na alokowaniu przez Komisję Europejską w wieloletniej perspektywie budżetowej pokaźnych środków finansowych na realizację celów polityki spójności przy jednoczesnym określeniu w regulacjach Parlamentu Europejskiego i dokumentach programowych przygotowanych przez DG REGIO zasad jej prowadzenia, kierunków interwencji, a także regionów UE, których obszary ta polityka obejmuje. Zadaniem jej beneficjentów (państw członkowskich i regionów) jest przygotowanie propozycji programów operacyjnych będących jej realizacją i uzyskanie dla nich akceptacji jako planów rzeczywistych działań w stosunkowo dużej skali, które prowadzą do osiągnięcia celów polityki spójności przy zachowaniu priorytetów i zasad prowadzenia polityki spójności. Pomocnym elementem w dialogu i negocjacjach programów operacyjnych są ewaluacje ex-ante programów operacyjnych, które powinny być realizowane przez niezależne zespoły ekspertów i przedstawiać ocenę zgodności proponowanych działań z regulacjami polityki spójności, a przede wszystkim wskazywać na prognozowane efekty ich realizacji w kontekście celów polityki spójności.

Programy operacyjne polityki spójności (PS) są działaniami wieloletnimi wdrażanymi w ramach danej perspektywy budżetowej UE przy uwzględnieniu reguły wydatkowania N+3 obecnie, czyli są działaniami interwencyjnymi o blisko 10-letnim horyzoncie działania. Z tego powodu Komisja Europejska wprowadziła mechanizmy ewaluacji on going (w trakcie realizacji programu), których celem jest bieżący monitoring efektów wdrażania programu operacyjnego w kontekście zachodzących zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze oraz na bazie obserwowanych rezultatów proponowanie ewentualnych zmian w realizacji ocenianych programów operacyjnych.

Również po zakończeniu realizacji programu operacyjnego obowiązkowa jest ewaluacja ex-post, związana z retrospektywnym spojrzeniem na cały proces realizacji programu, oszacowaniu rzeczywistych jego efektów i porównaniu z oczekiwaniami i prognozami sformułowanymi przy jego tworzeniu, a także zawierające

rekomendacje na przyszłość w zakresie dalszego wspierania rozwoju społeczno-ekonomicznego danego obszaru objętego realizacją programu w kontekście zarówno polityki spójności UE jak również w kontekście przyszłych działań polityki regionalnej na szczeblu krajowym i regionalnym.

W tym celu Komisja Europejska wypracowała na przestrzeni ostatnich 30 lat wytyczne uszczegółowiające zapisy dotyczące ewaluacji zawarte w regulacjach europejskich, wspierała stworzenie metodyk i narzędzi do ich realizacji oraz rozpowszechniała dobre praktyki, które w ramach prowadzonych ewaluacji powstały.

Należy podkreślić, że ewaluacja programów rządowych nie była praktyką stosowaną systematycznie i według pewnych reguł w praktyce działania polskich władz publicznych. W zasadzie wejście Polski do UE i objęcie całego obszaru kraju działaniami polityki spójności wprowadziło działania ewaluacyjne jako obowiązkowy element procesu powstawania i realizacji takich programów. Podstawowe elementy procesu ewaluacji to:

- analiza, ocena i rekomendacje do programu przedstawione przez niezależny zespół ekspercki,
- system wskaźników monitorujących realizację programu oraz ich wartości docelowe,
- **ocena efektu makroekonomicznego realizacji programu,**
- strategiczna prognoza oddziaływania na środowisko,
- konsultacje społeczne dokumentu przed jego przyjęciem do realizacji.

Przedstawione w dalszej części artykułu rozważania będą dotyczyły jednego z aspektów procesu ewaluacji – oceny efektu makroekonomicznego realizacji programu/ów i na bazie wyników takiej ewaluacji dla całej interwencji PS w Polsce od roku 2004 będą przedstawione efekty na poziomie regionalnym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa kujawsko-pomorskiego.

Modelowanie makro-ekonometryczne jako narzędzie oceny wpływu polityk na rozwój społeczno-gospodarczy

Modelowanie makroekonomiczne jest już powszechnie stosowanym narzędziem wykorzystywanym do prowadzenia badań rozwoju społeczno-gospodarczego spójnych ekonomicznie obszarów. Takimi obszarami są niewątpliwie państwa i ich gospodarki narodowe. Z powyższego powodu modelowanie makroekonomiczne jako narzędzie w pierwszej kolejności dotyczy gospodarek krajowych, które spełniają podstawowe wymagania dla takiego modelowania:

- stanowią dostatecznie duży spójny obszar ekonomiczny,
- są dostępne podstawowe dane statystyczne charakteryzujące historyczne i obecne wartości podstawowych zmiennych niezbędnych do modelowania.

Stosunkowo nowym kierunkiem modelowania makroekonomicznego są próby jego prowadzenia na poziomie regionalnym i krajowym jednocześnie. Ten kierunek modelowania makroekonomicznego schodzącego na poziom regionalny znajduje uzasadnienie przy występowaniu następujących dodatkowych warunków:

- istnieje autonomiczny podmiot regionalny prowadzący znacząco niezależną politykę społeczno-gospodarczą,
- istnieje zapotrzebowanie praktyczne i poznawcze na wyniki takiego modelowania,
- posiadanie przez zespół modelujący dostatecznej wiedzy i rozumienia procesów realnych modelowanej gospodarki regionalnej.

Takie warunki są obecnie spełnione w realiach funkcjonowania w Polsce dużych województw po reformie administracyjnej 1999 roku oraz autonomicznej władzy regionalnej w postaci marszałka, zarządu województwa i sejmiku, posiadającej dostateczne kompetencje do prowadzenia własnej polityki regionalnej.

Niewątpliwie na poziomie regionalnym istnieją znacząco bardziej ograniczone możliwości projektowania i wdrażania własnej polityki społecznej i gospodarczej niż na poziomie krajowym. Tym niemniej, obecna skala samodzielności województw jest wystarczająca do podejmowania się tego typu analiz, jednak przy jednoczesnym uwzględnieniu powiązań społeczno-gospodarczych pomiędzy modelowanym regionem a gospodarką całego kraju (pozostałej jego części) jako bardzo ważnej części tworzonego modelu makroekonomicznego.

Z kolei największym ograniczeniem dla modelowania na poziomie regionalnym jest fakt ograniczenia zasobu danych w tej rozdzielczości, co powoduje, że modelowanie na poziomie regionalnym może się odbywać poprzez zastosowanie uproszczonych modeli w stosunku do modeli dla gospodarki krajowej lub poprzez sztuczne uzyskiwanie brakujących danych na poziomie regionalnym poprzez dezagregację danych z poziomu krajowego. Należy mieć na uwadze, że pierwsze podejście prowadzi do tworzenia modeli pomijających pewne procesy gospodarcze zachodzące na poziomie regionu, natomiast drugie podejście wprowadza do modelowania dodatkowe subiektywne procesy rozszacowywania danych krajowych na poszczególne regiony, które nosi znamiona działań spekulacyjnych.

Czynnikami wyznaczającym kierunki powstawiania modeli makroekonomicznych służących takim analizom wpływu lub dostosowywania istniejących modeli o innym przeznaczeniu, głównie prognozowaniu, były wytyczne Komisji Europejskiej związane z procesem ewaluacji w ramach regulacji i reguł wdrażania polityki spójności UE przez DG REGIO. Pierwsze wytyczne (EC DR REGIO 1999) wskazywały zmienne podlegające ocenie rozwoju społeczno-ekonomicznego: PKB kraju/regionu, poziom zatrudnienia mierzony wskaźnikiem bezrobocia, produktywność, jednostkowe koszty produkcji oraz wskazywały na konieczność porównania dwóch

scenariuszy jako analizy kontrfaktualnej: „bez wsparcia polityki spójności” i „ze wsparciem polityki spójności”, w obu przypadkach z pominięciem finansowania pochodzącego z sektora prywatnego. Dodatkowo definiowały wymagania w stosunku do zastosowanych modeli:

- Model makroekonomiczny powinien zawierać część podażową i popytową, gdzie druga z nich powinna umożliwiać odzwierciedlenie oddziaływania Funduszy Strukturalnych w obszarach infrastruktury, kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości.
- Podstawowe zmienne objaśniane to; PKB, wydatki na inwestycje, zatrudnienie, wynagrodzenia, ceny, deficyt budżetowy, import i eksport.
- Koszty utraconych korzyści powinny być brane pod uwagę, tzn. efekty alternatywnego wydania Funduszy Unijnych i współfinansowania krajowego.

Wytyczne wymagały również przedstawienia analizy wrażliwości efektów w wyniku zmiany poziomu finansowania z polityki spójności.

Kolejne wytyczne ewaluacji zostały opublikowane dla okresu programowania 2007–2013 zostały ogłoszone w sierpniu 2006 roku (EC DG REGIO 2006). Dodatkowo pojawiły się wymagania, aby w modelu pojawiła się możliwość wyodrębniania efektów związanych z nakładami na badania naukowe i wdrożenie ich wyników, natomiast analiza wrażliwości miała uwzględniać nie tylko ewentualne zmiany w wydatkach środków UE, ale również zmiany w polityce społeczno-ekonomicznej.

W kolejnych wytycznych ewaluacji na okres programowania 2014–2020 z października 2013 roku (EC DG REGIO 2013a) zniknęły jakiegokolwiek szczegółowe wytyczne dotyczące modelowania makroekonomicznego, które w dotychczasowej postaci tylko nieznacznie modyfikowane były stałym elementem wytycznych ewaluacji. Wytyczne na okres 2014–2020 ograniczają się do konieczności przeprowadzenia analizy kontrfaktualnej nie formułując żadnych specyficznych oczekiwań w stosunku do modelu wykorzystanego do takiej ewaluacji. Podobnie wyglądają pierwsze przymiarki do wytycznych na kolejny okres programowania 2021–2027, które będą prowadziły do umocnienia pozycji modelu RHOMOLO jako głównego narzędzia analiz ewaluacji kontrfaktualnej wykorzystywanego przez DG REGIO.

Podstawowe narzędzia modelowania makroekonomicznego wykorzystywane na poziomie Komisji Europejskiej to:

- QUEST – model wykorzystywany przez DG ECFIN do modelowania procesów gospodarczych zachodzących w UE na poziomie państw członkowskich
- RHOMOLO – model wykorzystywany przez DG REGIO do ewaluacji wpływu polityki spójności (również innych polityk) na poziomie wszystkich regionów UE
- HERMIN – model wykorzystywany przez DG REGIO do ewaluacji wpływu polityki spójności na poziomie państw UE nią objętych oraz na poziomie wybranej grupy regionów.

RHOMOLO jest modelem typu NEG (*New Economic Geography*). (Ivanova O., at al. 2010, Ferrara A., at al. 2010, Lecca P., at al. 2019). Model ten jest wyłącznie modelem do prowadzenia analiz kontrfaktualnych i w żadnym wypadku nie może być wykorzystywany do prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Ważnym i jedynym odpowiednikiem RHOMOLO służącym do modelowania wszystkich regionów UE jest model MASST (MAcroeconomic, Sectoral, Social, Teritorial) stworzony w Politechnice Mediolańskiej przez zespół kierowany przez prof. Capello i Camagni (Capello R., Caragliu A. 2019, Capello R. 2007). Model ten obejmuje wszystkie regiony UE i bazuje na teoriach rozwoju endogenicznego, w których konkurencyjność systemu gospodarczego zależy od takich elementów strukturalnych jak kapitał ludzki, wiedza, siła robocza i zdolności gospodarki do kumulacji ich w czasie poprzez endogeniczne i wzajemnie się wspomagające mechanizmy (Capello, 2007).

W Polsce jako pierwszy model do badania wpływu polityki spójności UE został zaimplementowany HERMIN przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w 2002 roku na poziomie kraju oraz w 2007 roku na poziomie polskich regionów.

Makroekonometryczne modele HERMIN w obecnej postaci odzwierciedlają funkcjonowanie gospodarki przez pryzmat pięciu sektorów: rolnictwa, przemysłu, budownictwa, usług rynkowych i nierynkowych. Taka konstrukcja pozwala na realizację analiz odwołujących się do struktury gospodarczej danego kraju czy regionu, które należy uznać za kluczowe z punktu widzenia badań makroekonomicznych. Modele HERMIN składają się z równań o charakterze behawioralnym i tożsamościowym umożliwiającą analizę tworzenia produktu krajowego brutto od strony popytowej, podażowej i dochodowej. Założenia przyjęte w trakcie budowy modeli HERMIN koncentrują się na:

- stopniu otwartości gospodarki mierzonym udziałem handlu zagranicznego;
- relacjach między częścią gospodarki podlegającą i niepodlegającą obrotowi międzynarodowemu;
- mechanizmach wyznaczających płace i ceny;
- mechanizmach funkcjonowania rynku pracy, z uwzględnieniem roli migracji pracowników między państwami i regionami;
- roli sektora publicznego oraz interakcji między sektorem publicznym i prywatnym.

Obecnie rodzina modeli HERMIN w Polsce składa się z modelu krajowego, 16 niezależnych modeli regionalnych, systemu zintegrowanych modeli HERMIN gospodarek wojewódzkich, a także modelu gospodarki m. st. Warszawa. Pełne i szczegółowe informacje o polskiej implementacji modelu na poziomie krajowym i regionalnym, można znaleźć w: (Bradley J., Zaleski J. 2003; Bradley J., Zaleski J. 2003a, Zaleski J. 2010, Bradley J., at al., 2005; Mogiła Z., Zaleski J. 2017). Wyniki

modelowania HERMIN dla polskich regionów były prezentowane w Cohesion Report (Growing Regions, growing Europe 2007).

Obecnie w Polsce wykorzystywane są również inne modele do analiz wpływu polityki spójności, wśród których należy wymienić wykorzystywane w ewaluacjach ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego (MRR, MR, MIIR):

- MaMoR3 – model krajowy rozbudowany w 2008 roku o segmenty regionalne; należy do grupy modeli równowagi ogólnej (ang. *computable generale equilibrium model, CGE*), (Kaczor T. et al. 2009),
- EUImpactMod II/III/IV – kolejne wersje modelu klasy DSGE (*Dynamic, Stochastic General Equilibrium model*), tj. dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej, (Bukowski M., Pelle D. 2009a, Bukowski M., Pelle D. 2009b,).

W okresie po 2012 roku ze względu na potrzeby specjalistycznych analiz wpływu w zakresie innowacji, nakładów na badania i rozwój, zmian klimatu i energetyki, społecznych zostały w Polsce opracowane i wykorzystane do ewaluacji dalsze modele makroekonomiczne. Są to przykładowo:

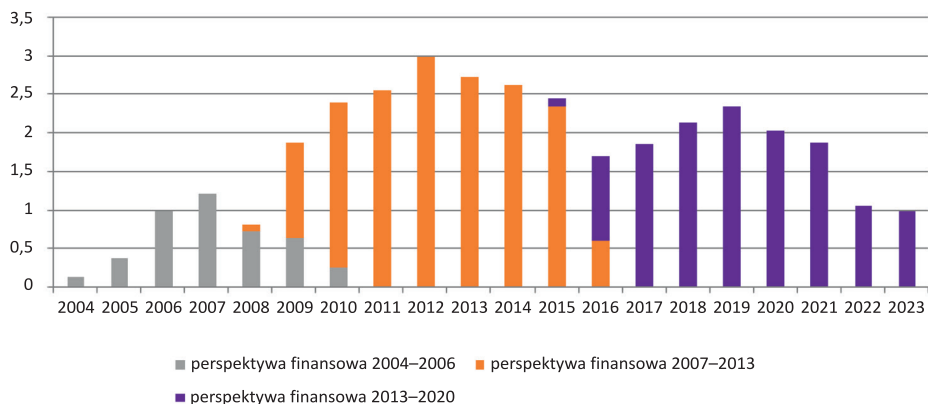
- VESPA (DSGE) (Fundacja WiseEuropa 2017, IBS 2017b),
- EduMod (DSGE hybrydowy) (IBS, EduMod 2015),
- Regionalny PomMOD (IBS 2017a),

które są wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych na poziomie krajowym (MIIR& PARP) oraz na poziomie regionów.

Wpływ programów operacyjnych polityki spójności UE na rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce na poziomie krajowym

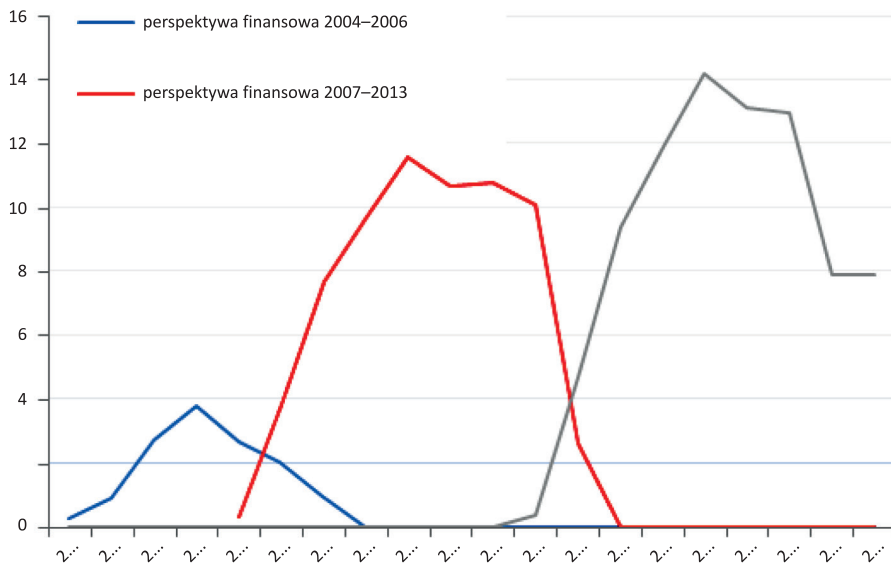
Wpływ programów operacyjnych PS na rozwój społeczno-ekonomiczny kraju był przedmiotem analiz wykonanych przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w 2016 roku na rzecz ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego. Przedstawione poniżej wyniki obejmują estymację wpływu ex post programów Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO) oraz ex-ante Umowy Partnerstwa 2014–2020 (UP). Wykresy 1 i 2 rzeczywistych i prognozowanych wydatków w ramach programów operacyjnych UE zostały sformułowane przez MRR, które zwraca uwagę, że w relacji do PKB wsparcie to swoje apogeum osiągnęło w 2012 roku zbliżając się do 3% PKB, natomiast w obecnym okresie znajduje się na poziomie powyżej 2% PKB z tendencją malejącą w kolejnych latach. Należy podkreślić, że oszacowania te nie obejmują środków Polityki Spójności, które będą przekazane Polsce w okresie programowania 2021–2027.

Wykres 1. Rzeczywiste (2004–2015) oraz prognozowane wydatkowanie (2016–2023) funduszy w ramach polityki spójności w Polsce (środki UE) w poszczególnych perspektywach finansowych UE w relacji do poziomu PKB w cenach bieżących [%].



Źródło: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” Raport dla MIR, WARR 2016.

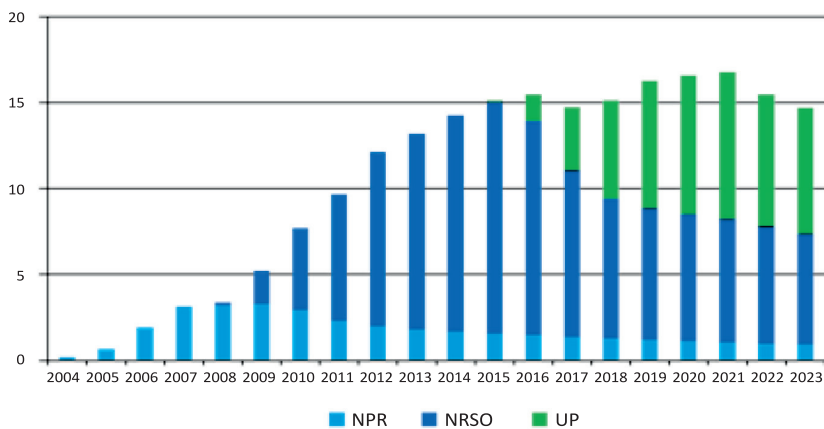
Wykres 2. Wydatkowanie funduszy w ramach polityki spójności w Polsce (środki UE) w poszczególnych perspektywach finansowych UE



Źródło: Opracowanie własne.

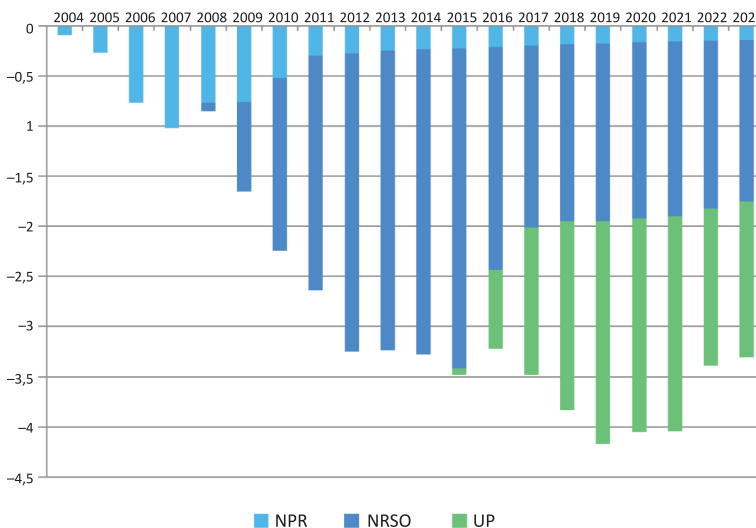
W analizach przyjęto również na podstawie informacji MRR, że podział środków na podstawowe kategorie interwencji jest następujący: 57% – infrastruktura podstawowa, 18,5% – rozwój zasobów ludzkich oraz 24,5% – bezpośrednia pomoc sektorowi przedsiębiorstw. Wykres 3 jest wynikiem analiz kontrfaktualnych za pomocą modelu HERMIN w zakresie wpływu polityki spójności na poziom PKB w Polsce. Można dostrzec, że jest to od 2014 roku niemal stały 15% efekt.

Wykres 3. Wpływ polityki spójności (PS) na poziom PKB w cenach bieżących (w%)



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Wpływ polityki spójności na stopę bezrobocia (w pkt. proc.)

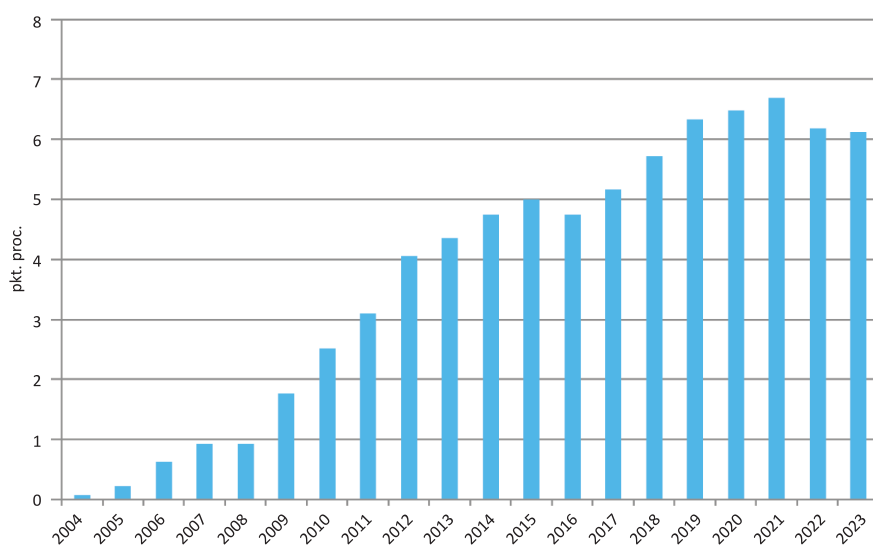


Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4 obrazuje efekty realizacji polityki spójności w zakresie wpływu na stopę bezrobocia i również tutaj można dostrzec znaczący wpływ w postaci 3–4 pkt. proc. od 2012 roku.

Analiza kontrfaktualna wskazuje, że wsparcie polityki spójności w istotny sposób wspiera zbliżanie się Polski do poziomu średniej UE w zakresie PKB per capita według systematyki PPS. Należy to interpretować, że blisko 6 pkt. proc. „doganiania” gospodarczo średniej unijnej odbywa się w efekcie realizacji polityki spójności.

Wykres 5. Wpływ polityki spójności na PKB per capita w PPS (EU28=100 w 2015 r.) (w pkt. proc.)

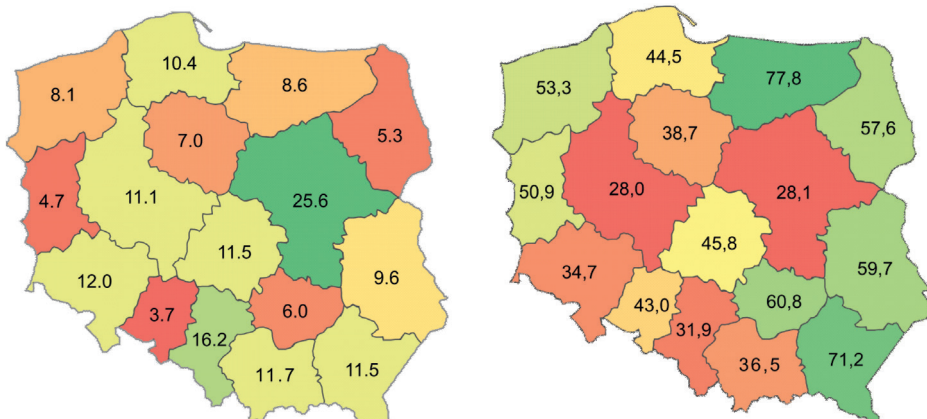


Źródło: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” Raport dla MIR, WARR 2016.

Wpływ programów operacyjnych polityki spójności UE na rozwój regionów z uwzględnieniem województwa kujawsko-pomorskiego

Efekty na poziomie regionalnym są zróżnicowane i w istotny sposób uzależnione od poziomu wsparcia gospodarek regionalnych mierzonego raczej w relacji do poziomu PKB danego regionu niż w wartościach bezwzględnych czy też w wartościach wsparcia na jednego mieszkańca. Mapy 1 i 2 pozwalają na porównanie bezwzględnych wartości wsparcia polityką spójności poszczególnych regionów oraz w odniesieniu do PKB danego regionu. Największe wsparcie w wymiarze bezwzględnym otrzymał region Mazowsza, a następnie Śląska i Dolnego Śląska, jednak wsparcie to jest ponad dwukrotnie niższe niż dla Mazowsza. W odniesieniu do wielkości gospodarek regionalnych mierzonych wielkością PKB największe wsparcie otrzymały regiony Polski Wschodniej, kolejno Warmia i Mazury, Podkarpacie oraz

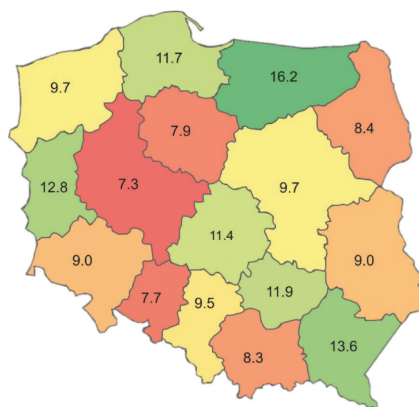
województwa świętokrzyskie i lubelskie. Można dostrzec, że poziom wsparcia dla województwa kujawsko-pomorskiego jest na 11 pozycji wśród 16 województw i np. znacząco niższy niż województwa pomorskiego.



Źródło: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” Raport dla MIR, WARR 2016.

Mapa 3 przedstawiająca wpływ polityki spójności na poziom PKB regionów wskazuje, że największe efekty wystąpiły w województwach o najwyższym poziomie wsparcia w relacji do PKB regionu: warmińsko-mazurskie, podkarpackie. Można jednocześnie zauważyć, że województwo kujawsko-pomorskie znajduje się na 14 miejscu pod tym względem i powinno to być przedmiotem odrębnych szczegółowych analiz.

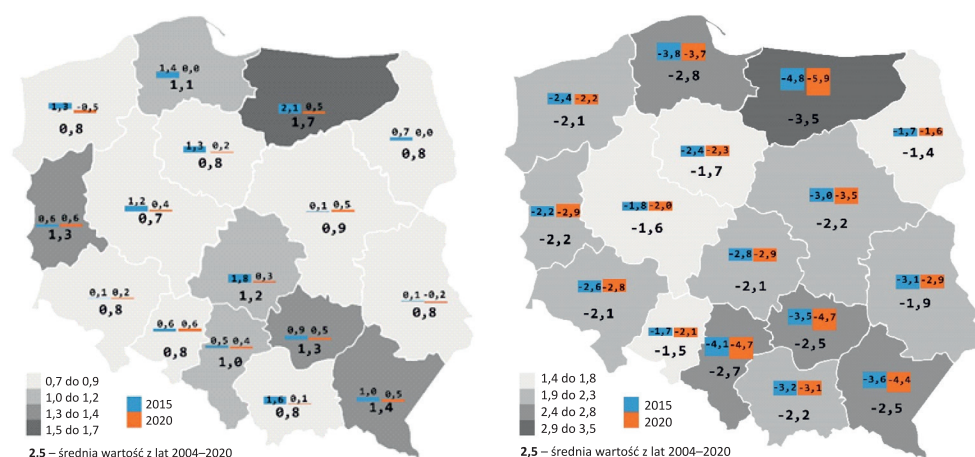
Mapa 3. Wpływ polityki spójności (PS) na poziom PKB w cenach bieżących (%) – średnie z lat 2004–2020



Źródło: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” Raport dla MIR, WARR 2016.

Mapy 4 i 5 ilustrują szacowania efektów polityki spójności na tempo zmian PKB w poszczególnych regionach oraz na stopę bezrobocia. Są to wyliczenia średnioroczne w badanym okresie 2004–2020. Można zauważyć, że pozycja województwa kujawsko-pomorskiego jest odpowiednio w grupie 9 województw charakteryzujących się blisko 1% średniorocznie wpływem na tempo zmian PKB oraz w grupie 5 województw, dla których średnioroczny wpływ na stopę bezrobocia jest na poziomie mniejszej od 2 pkt. proc. Należy ściśle wiązać to z faktem, że wsparcie polityką spójności dla województwa było na stosunkowo niskim poziomie w stosunku do innych polskich województw.

Mapa 4, 5. Wpływ polityki spójności na stopę bezrobocia ludności w wieku 15%+ wg BAEL w poszczególnych regionach w latach 2004–2020



Źródło: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” Raport dla MIR, WARR 2016.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Polityka spójności UE i jej programy operacyjne stanowią główne, ale nie jedyne wsparcie rozwoju regionalnego województwa. Z tego powodu na efekty realizacji polityki rozwoju województw należy spojrzeć poprzez pryzmat efektów globalnych na przestrzeni lat 1997–2019 dla podstawowych parametrów dotychczasowej polityki spójności; zmian w zakresie PKB per capita oraz w zakresie poziomu stopy bezrobocia, na podstawie dostępnych danych GUS i EUROSTAT. Należy podkreślić, że dla PKB per capita aktualnie dostępne są szacunkowe dane za rok 2017. Tabela 1 przedstawia skalę zmian w zakresie PKB per capita. Biorąc pod uwagę okres członkostwa w UE i zmiany w poziomie PKB per capita można wyróżnić trzy grupy województw. Liderem jest województwo mazowieckie, które na przestrzeni lat

2004–2017 zyskało 35 pkt. proc., druga grupę stanowią województwa oscylujące wokół 20 pkt. proc. (dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie, łódzkie i pomorskie), trzecią grupę stanowią pozostałe województwa, które notują wzrost na poziomie 10–15 pkt. proc. Województwo kujawsko-pomorskie znajduje się w tej grupie z poziomem 12 pkt. proc. podobnie jak województwa opolskie i podlaskie.

Tabela 1. PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej UE28=100

WOJEWÓDZTWO	1997	2004	2008	2014	2016	2017 (p)	ZMIANA 2004–2017
Mazowieckie	63	77	89	108	109	112	35
Śląskie	50	57	61	71	71	72	15
Wielkopolskie	46	55	59	73	75	76	21
Dolnośląskie	46	52	60	76	76	77	25
Pomorskie	44	50	53	65	67	68	18
Zachodniopomorskie	44	47	51	57	58	58	11
Łódzkie	39	47	52	64	64	66	19
Kujawsko-Pomorskie	39	45	49	56	56	57	12
Małopolskie	39	43	49	61	62	64	21
Lubuskie	41	45	48	57	58	58	13
Lubelskie	34	35	39	48	47	48	13
Podlaskie	35	38	41	49	49	50	12
Opolskie	40	44	48	55	55	56	12
Warmińsko-Mazurskie	35	39	42	49	49	49	10
Świętokrzyskie	33	39	45	50	49	50	11
Podkarpackie	33	35	39	48	48	49	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT i GUS

Zupełnie inaczej kształtuje się sytuacja polskich regionów jeśli chodzi o zmianę stopy bezrobocia na przestrzeni lat 2004–2019. Należy mieć na uwadze, że w 2004 roku tylko województwo mazowieckie charakteryzowało się stopą bezrobocia rejestrowanego poniżej 15%, natomiast 8 województw, w tym kujawsko-pomorskie, miały stopę bezrobocia powyżej 20%. W efekcie realizacji polityki rozwoju województw w marcu 2019 roku tylko województwo warmińsko-mazurskie miało stopę bezrobocia powyżej 10%, natomiast 7 województw oscyluje wokół 5% stopy bezrobocia zbliżając się do poziomu uważanego za stan akceptowalny. Pięć województw zredukowało stopę bezrobocia w analizowanym czasie o ponad 15 pkt. proc. i do tej grupy można dodać województwo kujawsko-pomorskie z efektem 14,8 pkt. proc. Należy ten fakt uznać za znaczący sukces województwa kujawsko-pomorskiego w obszarze polityki regionalnej.

Tabela 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w %

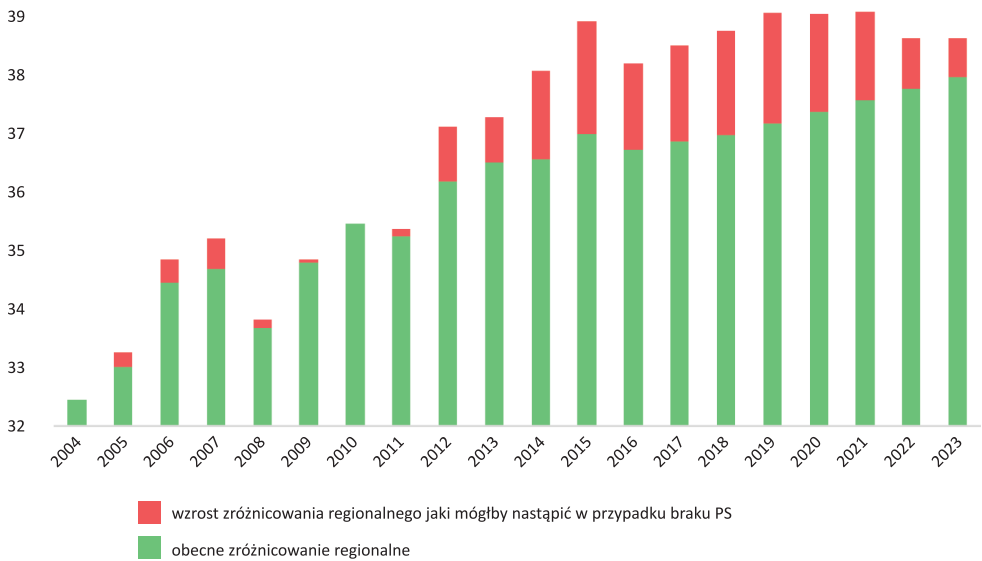
WOJEWÓDZTWO	2004	2015	2018	2019 (MARZEC)	ZMIANA 2004–2019
Mazowieckie	14,7	8,3	4,9	4,9	-9.80
Śląskie	16,9	8,2	4,3	4,4	-12.50
Wielkopolskie	15,9	6,1	3,1	3,2	-12.70
Dolnośląskie	22,4	8,5	5,2	5,3	-17.10
Pomorskie	21,4	8,9	4,9	5,1	-16.30
Zachodniopomorskie	27,5	13,1	7,4	7,5	-20.00
Łódzkie	19,5	10,3	6,1	6,2	-13.30
Kujawsko-Pomorskie	23,6	13,2	8,8	8,8	-14.80
Małopolskie	15,0	8,3	4,7	4,8	-10.20
Lubuskie	25,6	10,5	5,8	5,8	-19.80
Lubelskie	17,8	17,7	8,0	8,0	-9.80
Podlaskie	16,1	10,3	7,8	7,7	-8.40
Opolskie	20,0	10,1	6,3	6,2	-13.80
Warmińsko-Mazurskie	29,2	16,2	10,4	10,4	-18.80
Świętokrzyskie	22,0	12,5	8,3	8,3	-13.70
Podkarpackie	19,1	11,5	8,8	8,7	-10.40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Efekty polityki spójności w Polsce i jej głównego celu jakim jest zapobieganie nadmiernym nierównomiernościom w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów należy analizować globalnie poprzez obserwację zróżnicowania poziomu rozwoju regionów. Wykresy 6 i 7 pokazują kształtowanie się wskaźników zróżnicowania (dyspersji) PKB per capita polskich województw (NUTS-2) i podregionów (NUTS-3) po 2004 roku wraz z wykazaniem wpływu polityki spójności na niwelowanie tych zróżnicowań. **Wskaźniki dyspersji** (miary zróżnicowania) regionalnego PKB na 1 mieszkańca zostały obliczone zgodnie z definicją GUS:

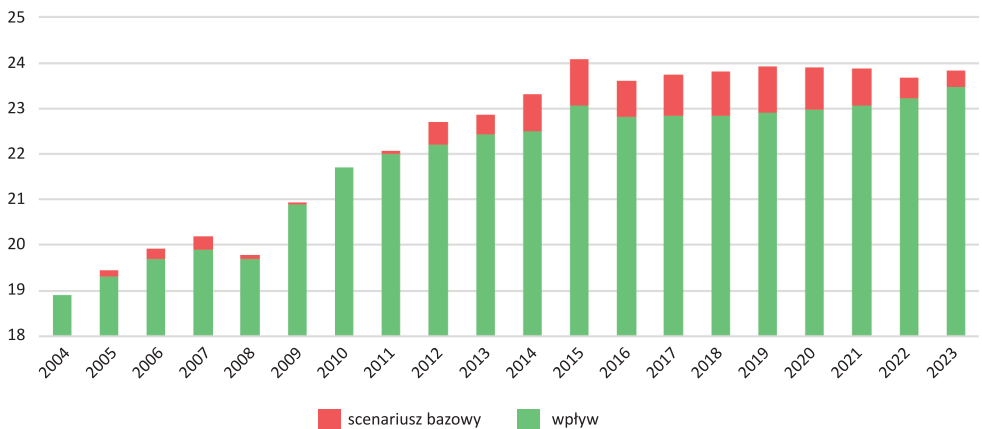
- **na poziomie województw** (NTS 2) – jako suma wartości bezwzględnych różnic między wojewódzkimi a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych województw, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca;
- **na poziomie podregionów** (NTS 3) – jako suma wartości bezwzględnych różnic między wartościami dla podregionów a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych podregionów, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca.

Wykres 6. Wpływ polityki spójności na zróżnicowanie regionalne PKB (NUTS-3) (w % PKB PL per capita)



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 7. Wpływ polityki spójności na zróżnicowanie regionalne PKB (NUTS-2) (w % PKB PL per capita)



Źródło: Opracowanie własne.

Można zauważyć, że zróżnicowanie PKB na poziomie województw po okresie stopniowego wzrostu do roku 2015 utrzymuje się na zbliżonym poziomie (Wykres 7), przy istotnym zmniejszeniu wartości wskaźnika zróżnicowania poprzez oddziaływanie polityki spójności. W przypadku tzw. podregionów, czyli jednostek statystycznych NUTS-3 obserwujemy wyższe wartości zróżnicowania oraz trwałą ten-

dencją wzrostową. Wykres 6 jednocześnie wskazuje, że efekty polityki spójności w zakresie ograniczania tego zróżnicowania są znacznie większe na tym poziomie.

Należy podkreślić, że dzięki przystąpieniu do UE zostały do polskiej praktyki władz publicznych wprowadzone mechanizmy i stopniowo wytwarza się kultura ewaluacji poprzedzająca realizację polityk/programów, a także ocen *on going* (głównie *mid-term*) i *ex-post*, również z wykorzystaniem modelowania makroekonomicznego. W efekcie długoterminowym powinniśmy liczyć na poprawę efektywności wykorzystania funduszy publicznych, nie tylko europejskich, ale również polskich, gdyż praktyka ta jest stopniowo wprowadzana do polskich regulacji dotyczących polityki rozwoju i inwestycji, a także powstawania procedur i dobrych praktyk na poziomie krajowym i części regionów.

Komisja Europejska zdefiniowała ogólne zasady prowadzenia procesu ewaluacji w wytycznych (EC DG REGIO 2013b). W dokumencie tym wskazane jest:

- „Służby Komisji Europejskiej uważają, że najlepszą praktyką jest powierzenie ewaluacji zewnętrznym ekspertom lub organizacjom, które nie brały udziału w przygotowaniu i implementacji programów, a także nie są instytucjami im podporządkowanymi. Z racji funkcjonalnej niezależności takie rozwiązanie nie będzie budzić żadnych wątpliwości.
- Dopuszczalną praktyką jest powierzenie przygotowania/wdrażania programów i ewaluacji różnym departamentom wewnątrz tej samej organizacji (zazwyczaj w ministerstwie)”.

W kontekście samego modelowania makroekonomicznego efektów polityk/programów rozwoju w Polsce należy stwierdzić, że powstało dość szerokie spektrum takich modeli i wykształciły się zasoby eksperckie do realizacji takich zadań, których wcześniej w kraju nie było. Niebezpieczną tendencją jest, że często oczekiwania zamawiających kierują się bardziej w kierunku wyników służących do marketingu i potwierdzania wysokich efektów (zarówno w analizach *ex-ante* jak i *ex-post*) oczekiwanych przez administrację niż poznania rzeczywistych i niezależnych oszacowań wskazujących być może na niższe efekty niż zakładane.

Należy podkreślić, że modelowanie makroekonomiczne może być użytecznym narzędziem dla decydentów w programowaniu i następnie wdrażaniu polityki rozwoju na poziomie kraju/regionu, jeśli jego wykorzystanie polega na analizowaniu różnych opcji interwencji politycznych. Po ich sformułowaniu w postaci różnych scenariuszy pozwalających niezależnemu ewaluatorowi na przełożenie na właściwe założenia dotyczące modelowania, wyniki modelowania makroekonomicznego mogą być pomocą przy dokonywaniu wyboru opcji interwencji. Preferowane powinny być opcje interwencji, które w wynikach modelowania makroekonomicznego wykazują większe efekty w zakresie wskaźników przyjętych jako kryteria osiągnięcia celów takiej interwencji.

Bibliografia

- Bradley J., Gakova Z., Monfort P., Untiedt G., Zaleski J. (2009): The Cohesion System of HERMIN Models: CSHM, DG REGIO, EMDS, GEFRA, WARR, Sixth European Conference on Evaluation of Cohesion Policy, "New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning", Warsaw, November 30 – December 1 2009.
- Bradley J., Tomaszewski P., Wojtasiak A., Zaleski J., Zembaty M. (2005): Regionalny model HERMIN gospodarki województwa dolnośląskiego – Podręcznik, Wrocław (analogiczne raporty dla pozostałych województw).
- Bradley J., Untiedt G. (2008): The COHESION System of HERMIN Country and Regional Models: Description and Operating Manual. Version 3, GEFRA, EMDS, Munster.
- Bradley J., Zaleski J. (2003): Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN, *Gospodarka Narodowa*, nr 7/8, s. 18–45.
- Bradley J., Zaleski J. (2003a): Modelling EU accession and Structural Fund impacts using the new Polish HERMIN model, referat przedstawiony na International Conference Macromodels' 2002 & Modelling Economies in Transition, AMFET, Cedzyna 2002, 4–7 December.
- Bukowski M., Pelle D. (2009a): Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym – raport roczny: Część II – zestawienie wyników, Warszawa.
- Bukowski M., Pelle D. (2009b): Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym – raport metodologiczny, Warszawa.
- Capello R. (2007): A Forecasting Territorial Model of Regional Growth: the MASST Model, *Annals of Regional Science*, Vol. 41 (4), 753–787.
- EC DG REGIO (2000): The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions, The New Programming period 2000–2006: methodological working papers, Working paper 2.
- EC DG REGIO (2006): Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex Ante Evaluation, Working Document no. 1.
- EC DG REGIO (2013a): The Programming Period 2014–2020, Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Concepts and Recommendations, EGESIF_18–0032–00.
- EC DG REGIO (2013b): The Programming Period 2014–2020, Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Guidance for the Terms of Reference for Impact Evaluations.
- Ferrara A., Ivanova O., d'A. Kancs (2010): Modelling the Policy Instruments of the EU Cohesion Policy, Working Paper no. 2/2010, European Commission, Regional Policy.
- Fundacja WiseEuropa & OPI PIB (2017): Analiza wybranych działań PO IG na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu przepływów międzygałęziowych. Raport Końcowy, Warszawa.
- IBS (2015): EduMod: Model symulacyjno-prognostyczny polskiej gospodarki uwzględniający zjawiska związane z kapitałem ludzkim, Raport podsumowujący projekt, Warszawa.

- IBS (2017a): Ocena efektów realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013, Warszawa 2017.
- IBS (2017b): Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMod IV (model zgodny z wytycznymi Komisji Europejskiej: „2007–2013 Nowy okres programowania. Metodologiczny dokument roboczy”, Warszawa 2017.
- IMAPP & IBS (2017): Ewaluacja ex-post wpływu funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 na podstawowe wskaźniki innowacyjności i działalności B+R, Raport końcowy, Warszawa.
- Investing in Europe’s future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion. (2010). Bruksela: Komisja Europejska, s. 248–254.
- Ivanova O., Poliakov E., Koops O., Fransen E., Van Bree T., De Groot H., Paraguas F., Linders G. J., Stelder D. (2010): Study on the “System of Regional Models for Impact Assessment of EU Cohesion Policy”, third interim report, TNO, Brussels.
- Kaczor T., Mackiewicz-Łyziak J., Michniewicz M., Socha R., Soszyński K., (2009): Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013, Gdańsk, Warszawa.
- Mogiła Z. (2019): Rozwój makroekonomicznych modeli HERMIN w Polsce w kontekście badań ewaluacyjnych. [rozdział w książce dla PRP]
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia/Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, (2007): Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Mogiła Z., Zaleski J. (2017): „Modelling territorial cohesion as an interrelated proces” [in:]: Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lesson from the BalticTiger, Gdańsk, S. 169–204.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (2003): Ministerstwo Gospodarki i Pracy.
- Ratto M, W. Roeger and J. in ’t Veld (2009): “QUEST III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy”, Economic Modelling, 26 (2009), pp. 222–233. (Also published as: European Economy Economic Paper 335.
- Varga J. and J. in ’t Veld (2011): “A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model”, Economic Modelling, , 28, pp. 647–63. (alsopublished as: ECFIN EuropeanEconomyEconomic Paper 387.)
- WARR (2016): Ocena wpływu realizacji polityki spójności w ramach NSRO 2007–2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego, Raport nr 2 dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Wrocław 2016.
- Zaleski J. (2010): Regionalization of the HERMIN macroeconomic modeling framework in Poland, Sixth European Conference on Evaluation of Cohesion Policy, “New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning”, Warsaw, November 30 – December 1 2009.



Prof. dr hab. inż. Janusz Zaleski

Politechnika Wrocławska we Wrocławiu
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie

Badania ewaluacyjne jako element zarządzania RPO WK-P 2014-2020

Jolanta Rudnicka

Wprowadzenie

Badania ewaluacyjne na stałe wpisały się już w zadania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym. Zarządy województw, które pełnią rolę instytucji zarządzających (IZ) regionalnymi programami operacyjnymi od 2007 r. mają świadomość istoty i wagi prowadzonych dla tych programów ewaluacji. Wyniki badań często służą do podejmowania rozstrzygnięć w kwestiach wdrażania programu lub potwierdzają słuszność podjętych wcześniej decyzji.

W niniejszym artykule wskazane zostanie m.in. miejsce ewaluacji w cyklu życia programu operacyjnego, podane zostaną przykłady badań ewaluacyjnych, z których skorzystała IZ w realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P 2014-2020; w tekście określonego skrótowo jako „program”), a także podjęta zostanie próba sformułowania wyzwań dla ewaluacji pod kątem jej aktywnego udziału w zarządzaniu programem.

1. Wybrane problemy i wyzwania badań ewaluacyjnych

Ewaluacja to okresowa ocena adekwatności, wydajności, skuteczności, długoterminowego oddziaływania, sprawdzalności ekonomicznej i finansowej, trwałości przedsięwzięcia w kontekście określonych celów. Jej celem jest weryfikacja osiągnięć przedsięwzięcia w stosunku do zaplanowanych oczekiwań oraz wykorzystanie doświadczeń przy projektowaniu i planowaniu przyszłych przedsięwzięć. W przypadku regionalnych programów operacyjnych problemy i wyzwania badań ewaluacyjnych wynikają z ich interdyscyplinarnego charakteru, odzwierciedlającego liczne procesy i zjawiska społeczno-ekonomiczne. Podjęcie takich badań wymaga ustalenia szeregu – poniżej przedstawionych – kwestii wstępnych.

1.1. Na czym polega zarządzanie programem operacyjnym

Za zarządzanie programem operacyjnym zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego¹ odpowiada Instytucja Zarządzająca, której rolę w regionie pełni Zarząd

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

Województwa², wykonujący swoje zadania za pośrednictwem wyznaczonych komórek. W województwie kujawsko-pomorskim za realizację regionalnego programu odpowiadają następujące jednostki:

a) w części dotyczącej zarządzania programem:

- Departament Funduszy Europejskich;

b) w części dotyczącej wdrażania programu:

- Departament Wdrażania RPO,
- Departament Kontroli Wdrażania Funduszy Europejskich,
- Wydział Koordynacji RLKS.

Łącznie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w/w departamentach na rzecz programu pracuje 370 osób.

Instytucja Zarządzająca odgrywa wiodącą rolę w systemie zarządzania i kontroli programu. Ponośi ona odpowiedzialność za jego skuteczne i efektywne wdrażanie oraz za przestrzeganie i stosowanie odpowiednich regulacji i zasad dotyczących implementacji. Regułą jest, że Instytucja Zarządzająca część swoich kompetencji przekazuje Instytucjom Pośredniczącym. W tym jednak zakresie kontroluje ona sposób i skuteczność realizacji przekazanych zadań w ramach kontroli systemowej. Ponadto IZ, w myśl art. 123 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, realizuje zadania instytucji certyfikującej z zachowaniem rozdzielności funkcji.

Kompetencje Instytucji Zarządzającej są zatem bardzo szerokie – począwszy od opracowania samego programu i wszelkich procedur, poprzez wybór projektów do dofinansowania, zlecenie płatności na rzecz beneficjentów i weryfikację poprawności ponoszonych przez nich wydatków, aż po całościowe monitorowanie postępów realizacji programu i weryfikację osiągniętych celów. Ważnym elementem jest również zapewnienie informacji o programie i jego promocja, a także ewaluacja.

1.2. Miejsce ewaluacji w cyklu życia programu operacyjnego

Obligatoryjnym elementem w realizacji programu jest ewaluacja, która często w cyklu życia programu zajmuje miejsce ostatnie, co wskazywałoby, że jest jego swoistym zakończeniem (por. ryc. 1.)

Wiadomo jednak, że tak nie jest, gdyż dokonujemy ewaluacji programu pod różnym kątem na wielu jego etapach.

² Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 z późn.zm.), zwanej *ustawą wdrożeniową*.

Ryc. 1. Cykl życia programu



Źródło: opracowanie własne

1.3. Korzystanie z wyników badań ewaluacyjnych w procesie decyzyjnym – ujęcie modelowe

Proces realizacji programu operacyjnego można podzielić na 3 etapy, tj. 1) etap sporządzania programu, 2) etap właściwej realizacji programu – najdłuższy z etapów oraz 3) etap zamykania programu. Do każdego z niniejszych etapów można przyporządkować rodzaj ewaluacji, z której IZ powinna korzystać przy podejmowaniu decyzji (por. ryc. 2.).

Na etapie sporządzania programu kluczową do tej pory była ewaluacja ax-ante, ale należy pamiętać również, że programując interwencję powinno się wykorzystać dotychczasowe doświadczenia i sięgnąć np. do ewaluacji ex-post z zeszłej perspektywy czy też do wyników badań ewaluacyjnych prowadzonych na bieżąco, aż po ewaluację **śródkresową** (tzw. mid-term).

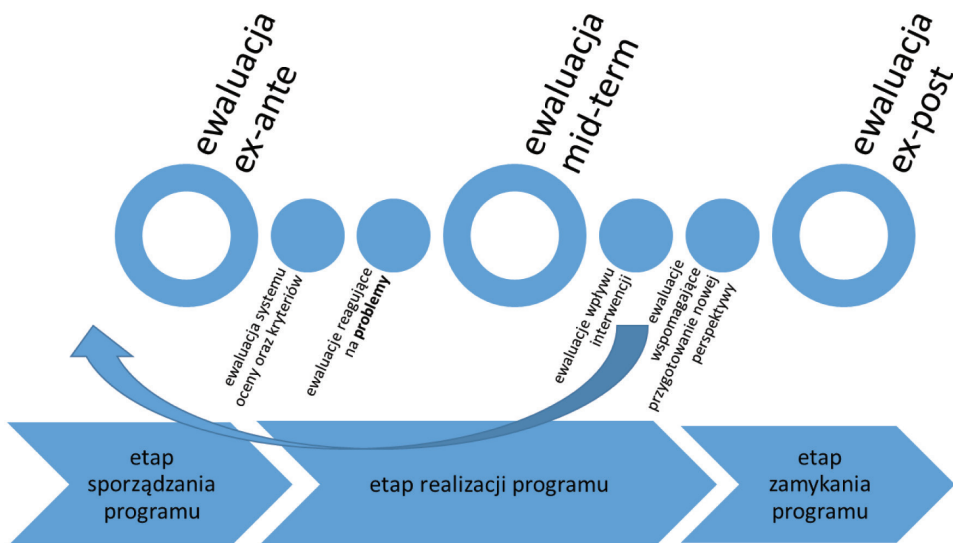
W zasadniczej fazie realizacji programu najwcześniej wykonywane są ewaluacje dotyczące systemu oceny oraz kryteriów, na podstawie których wybierane są pro-

jekty do dofinansowania. Często wykonywane są również tzw. ewaluacje reagujące na problemy, których wyniki pomagają IZ na wypracowanie usprawnień i dość szybkie wdrożenie ich w życie. Ponadto na tym etapie w perspektywie 2014–2020 wymagana jest ewaluacja mid-term, której wyniki są kluczowe dla każdej IZ, ponieważ mogą być wykorzystywane podczas renegowacji programu, dzięki czemu można jeszcze wprowadzić zmiany w programie pozwalające na optymalne wykorzystanie środków i osiągnięcie założonych wskaźników.

W zaawansowanej fazie realizacji programu wykonywane są najczęściej ewaluacje wpływu interwencji, a także ewaluacje wspomagające przygotowanie nowej perspektywy (często do ewaluacji wpływu – dotyczących danych obszarów – wprowadzane są moduły badawcze odnoszące się do założeń nowego programu operacyjnego). Doświadczenie pokazuje, że właśnie z takich wyników często korzysta IZ przy sporządzaniu nowych programów.

Na ostatnim etapie tj. zamykania programu dokonuje się ewaluacji ex-post – podsumowującej i oceniającej realizację założonych celów programu. Wyniki tego badania służą do podejmowania decyzji m.in. w zakresie budowania nowego systemu realizacji programu, w tym procedur wg których wdraża się program, brane są tutaj pod uwagę dobre praktyki zarządzania i wdrażania programu. Ponadto wyniki ewaluacji ex-post wykorzystywane są do sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji programu.

Ryc. 2. Model prowadzenia ewaluacji w procesie realizacji programu



1.4. Prace dotyczące zarządzania programem a działalność jednostki ewaluacyjnej

Zarządzanie programem nie jest prostym zadaniem, co potwierdza zestawienie prac jakie zostały już wykonane po stronie IZ, żeby rozpocząć i realizować RPO. W pierwszych latach realizacji programu (2014–2015) powstało około 3 tys. stron dokumentów – oprócz samego programu operacyjnego przygotowano szczegółowy opis osi priorytetowych, system oceny projektów, opis funkcji i procedur instytucji realizujących RPO WK-P na lata 2014–2020, a także bardzo obszerną Instrukcję wykonawczą, w której to znajdują się ścieżki postępowania dla wszystkich procesów w realizacji programu. Ponadto przygotowany został Plan Ewaluacji RPO WK-P 2014-2020, z początkowo 34 badaniami ewaluacyjnymi, a obecnie po aktualizacjach 30 badań, które pozwolą na weryfikację podejmowanych działań oraz ocenę efektywności i skuteczności udzielanego wsparcia w regionie.

W kolejnych latach realizacji programu, tj. 2016–2018 wypracowano około 450 pakietów kryteriów, ogłoszono 340 konkursów, oceniono prawie 3000 projektów, rozliczono 5 500 wniosków o płatność, a także przeprowadzono 320 kontroli projektów, Jednostka Ewaluacyjna (JE) zrealizowała 7 badań ewaluacyjnych, z których uzyskano łącznie 110 rekomendacji, z których część posłużyła do zamian w dokumentach programowych i procedurach wdrażania programu (por. tab. 1).

Tab. 1. Zestawienie prac podjętych przez Instytucję Zarządzającą i Jednostkę Ewaluacyjną dla realizacji regionalnego programu operacyjnego.

Instytucja Zarządzająca (IZ)	Jednostka Ewaluacyjna (JE)
2014–2015	
<ul style="list-style-type: none"> przygotowanie: RPO WK-P, Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych, Opisu Funkcji i Procedur, Systemu Oceny Projektów, Instrukcji wykonawczej i innych dokumentów oraz lokalnego systemu informatycznego. łącznie około 3 tys. stron dokumentów 	<ul style="list-style-type: none"> przygotowanie Planu Ewaluacji RPO WK-P 2014-2020, podsumowanie RPO WK-P 2007-2013, przeprowadzenie ewaluacji ex-ante dla RPO WK-P 2014-2020.
2016–2018	
<ul style="list-style-type: none"> wypracowanie około 450 pakietów kryteriów, ogłoszenie 340 konkursów, ocena prawie 3000 projektów, rozliczenie 5 500 wniosków o płatność, przeprowadzenie 320 kontroli projektów, obsłużenie 14 audytów i kontroli w IZ i IP, renegocjowanie z KE programu, dokonywanie zmian dokumentów: 42 zmiany SzO-OP, 7 zmian OFiP, 10 zmian SOP oraz 10 zmian IW, podjęcie przez Zarząd Województwa ponad 2 000 uchwał dotyczących realizacji programu oraz projektów współfinansowanych z RPO, zatwierdzenie 390 uchwał przez Komitet Monitorujący. 	<ul style="list-style-type: none"> zrealizowanie 7 badań ewaluacyjnych, w tym 2 ewaluacje wewnętrzne, zorganizowanie 7 szkoleń, m.in.: brokerzy wiedzy – skuteczne wykorzystanie analiz i ewaluacji do wspierania rozwoju regionu, nowe trendy wykorzystania metod i technik jakościowych w badaniach ewaluacyjnych, praktyczne relacje pomiędzy monitoringiem a ewaluacją, Prawo Zamówień Publicznych w procesie organizacji ewaluacji, zorganizowanie 2 konferencji ewaluacyjnych – w 2016 r. „Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020”, w 2019 r. „Ewaluacja - obowiązek czy klucz do uproszczeń w realizacji programów operacyjnych”.

2. Przykłady badań ewaluacyjnych, z których korzystała Instytucja Zarządzająca w realizacji RPO WK-P 2014-2020

Badania ewaluacyjne na potrzeby realizacji programu operacyjnego wykonywane są zgodnie z wytycznymi, tj. w określonym czasie i na dany temat, a także ich zlecenie często podyktowane jest stanem wdrażania samego programu oraz potrzebą przeanalizowania zaistniałego problemu.

Poniżej przedstawione zostały przykłady badań ewaluacyjnych i wybrane rekomendacje, z których dotychczas skorzystała IZ przy realizacji RPO WK-P 2014-2020.

Ewaluacja ex-ante

Ewaluacja ex-ante jako obowiązkowa do przeprowadzenia przez IZ, zrealizowana została w trybie partycypacyjnym, tj. projekt programu został poddany ewaluacji ex-ante równoległe z jego sporządzaniem oraz procedurą tworzenia wspólnotowych i krajowych podstaw prawnych programowania operacyjnego i formowania ostatecznych wersji głównych dokumentów strategicznych. Okoliczności te stanowiły istotne uwarunkowania prac, zarówno zespołu autorskiego przygotowującego program, jak i zespołu dokonującego ewaluacji. Działania te trwały 85 tygodni i obejmowały szerokie spektrum zagadnień, obejmujących oceny: z początku trafności założonych interwencji w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb regionu, następnie logiki interwencji i spójność z dokumentami zewnętrznymi, a na końcu systemu realizacji i potencjału administracyjnego niezbędnego dla wdrożenia programu.

Ewaluacja ex-ante udzieliła odpowiedzi na pytania sformułowane w dwóch podstawowych obszarach badawczych:

- ocena, czy planowane w ramach Programu interwencje publiczne znalazły uzasadnienie społeczno-ekonomiczne;
- ocena, czy realizacja tych interwencji przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych, zaspokojenia i rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb oraz problemów społeczno-ekonomicznych.

Proces ewaluacji ex-ante realizowany był w dwóch etapach. Etap pierwszy obejmował proces badawczy z wykorzystaniem metod (technik) ilościowych i jakościowych, dwie rundy warsztatów tematycznych oraz spotkania z ekspertami ds. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i badanie delfickie. Etap drugi polegał na zapewnieniu usługi doradczej przy negocjacjach RPO WK-P z Komisją Europejską. Ewaluatorzy w ramach usługi doradczej odnieśli się do wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz uwag KE przekazanych w procesie negocjacji. Ponadto ewaluatorzy dokonali podsumowania i usystematyzowania

zmian wprowadzonych w ostatecznej wersji RPO WK-P 2014-2020 przyjętej przez Zarząd Województwa 8 grudnia 2014 r., będącej efektem ostatecznych ustaleń między Zarządem Województwa a Komisją Europejską. Wprowadzone zmiany zostały ocenione przez ewaluatorów pozytywnie, jako zwiększające spójność i skuteczność programu, przy jednoczesnej zgodności z rekomendacjami zawartymi w raporcie końcowym z ewaluacji ex-ante.

W efekcie niniejszej ewaluacji wypracowano 16 rekomendacji, które wykorzystane zostały w głównej mierze do uzupełnienia, wzbogacenia treści samego programu, w tym w szczególności:

- uzupełniono diagnozę w wielu obszarach, przez co lepiej zobrazowano trendy społeczno-gospodarcze;
- dodano nowy typ interwencji, tj. wyposażenie służb ratowniczych w systemy monitorowania i ostrzegania przed klęskami żywiołowymi;
- wyeliminowano dublowanie się niektórych form wsparcia, przewidzianych do realizacji. Na przykład: planowane wsparcie w zakresie opieki środowiskowej dla osób niepełnosprawnych pokrywało się zakresem z zadaniem asystenta osoby niepełnosprawnej;
- wskazano ogólne zasady na jakich RLKS i ZIT będą wspierane, przy uwzględnieniu wewnętrznych uwarunkowań regionu;
- uzupełniono system wskaźników, głównie o wskaźniki uwzględniające specyfikę programu;
- dodano zapisy odnośnie procesu monitorowania i sprawozdawczości oraz ewaluacji programu.

Uzupełnienia te podniosły jakość dokumentu i przyczyniły się do jego lepszej czytelności.

Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013

Ewaluacja ex-post przeprowadzona została w terminie od 27 czerwca 2016 r. do 12 grudnia 2016 r. i stanowiła podsumowanie i ocenę efektów wsparcia udzielonego ze środków RPO WK-P 2007–2013. Analizy obejmowały stopień realizacji celu głównego i celów szczegółowych, a także inne zagadnienia odnoszące się m.in. do oceny stopnia osiągnięcia założonych wskaźników, efektywności wydatkowania środków, trwałości wsparcia, a także efektów podnoszenia konkurencyjności województwa. Ponadto ewaluatorzy dokonali oceny systemu realizacji Programu, identyfikacji barier/trudności w realizacji projektów oraz wskazali dobre praktyki w zakresie zarządzania i wdrażania RPO WK-P na lata 2007–2013 (por. ryc. 3).

Ryc. 3. Cechy systemu zarządzania i wdrażania RPO WK-P 2007–2013



Źródło: opracowanie własne, na podstawie wyników badania Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013.

System zarządzania został określony mianem „systemu zwinnego”, uczącego się – posiadającego umiejętność szybkiego reagowania na zmiany występujące w otoczeniu, czy pojawiające się problemy.

Wysoko ocenione zostały kadry zajmujące się zarządzaniem i wdrażaniem RPO (zwrócono uwagę na dobrą koordynację pracy i współpracę pomiędzy komórkami wdrażającymi program). Za atut uznano procesową specjalizację pracy, polegającą na utworzeniu wyspecjalizowanego zespołu do oceny oddziaływania na środowisko, czy weryfikowania zamówień publicznych, a także specjalizowanie się pracowników w poszczególnych osiach priorytetowych. W tym przypadku chodzi o specyfikę danej dziedziny interwencji oraz zagadnienia techniczne lub prawne z nią związane. Kolejnym dobrym rozwiązaniem było powołanie komórki analitycznej w departamencie wdrażania RPO, co pozwoliło na odciążenie pracowników merytorycznych, tzw. „osiowych”. Ponadto za dobrą praktykę uznano ukierunkowanie na potrzeby beneficjenta i bieżące dostosowywanie działań informacyjno-promocyjnych do identyfikowanych wyzwań.

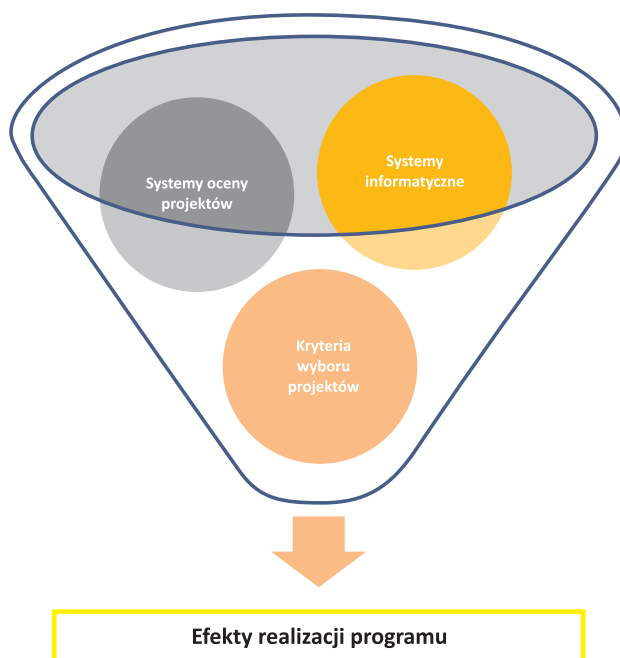
W obecnej perspektywie IZ korzysta ze zdobytych doświadczeń i kontynuuje dobre praktyki w zarządzaniu programem.

Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WK-P na lata 2014-2020

Wymieniona ewaluacja trwała od 17 listopada 2016 r. do 4 maja 2017 r. i była obligatoryjnym badaniem, wynikającym z zapisów wytycznych w zakresie ewaluacji³.

Celem ewaluacji była ocena przyjętych kryteriów wyboru projektów oraz systemu wyboru projektów pod kątem zapewnienia skutecznej i najbardziej efektywnej realizacji RPO WK-P 2014-2020. Ewaluatorzy dokonali również oceny funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych we wdrażaniu programu (por. ryc. 4).

Ryc. 4. Zakres badania ewaluacyjnego



Źródło: opracowanie własne, na podstawie wyników badania Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WK-P na lata 2014-2020

W ramach omawianej ewaluacji wypracowano 66 rekomendacji, z czego aż 50 zostało przyjętych do wdrożenia (całościowego bądź częściowego). Wśród przykładów rekomendacji, które IZ wykorzystuje w swojej bieżącej pracy w realizacji programu warto wymienić:

³ Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 września 2015 r.

a) rekomendacje dotyczące planowania naborów i systemu oceny projektów, a wśród nich:

- dążenie do bardziej równomiernego rozplanowania naborów wniosków w danym roku i ograniczanie sytuacji dzielenia naborów w poszczególnych działaniach;
- doprecyzowanie i poszerzenie zakresu informacji podawanych w harmonogramach naborów (m.in. zmiana zapisu dotycząca planowanej daty rozpoczęcia naboru – wcześniej wskazywano jedynie kwartał roku; dodanie informacji o trybie naboru oraz rodzaju wnioskodawców mogących ubiegać się o dofinansowanie), a także publikowanie wykazu wprowadzonych zmian w harmonogramie oraz Planów Działań dla osi priorytetowych EFS;
- wprowadzenie częściowego trybu rozstrzygania konkursów, który polega na rozstrzygnięciu konkursu w etapach poprzez publikację częściowych list ocenionych projektów wraz z przyznanymi ocenami;

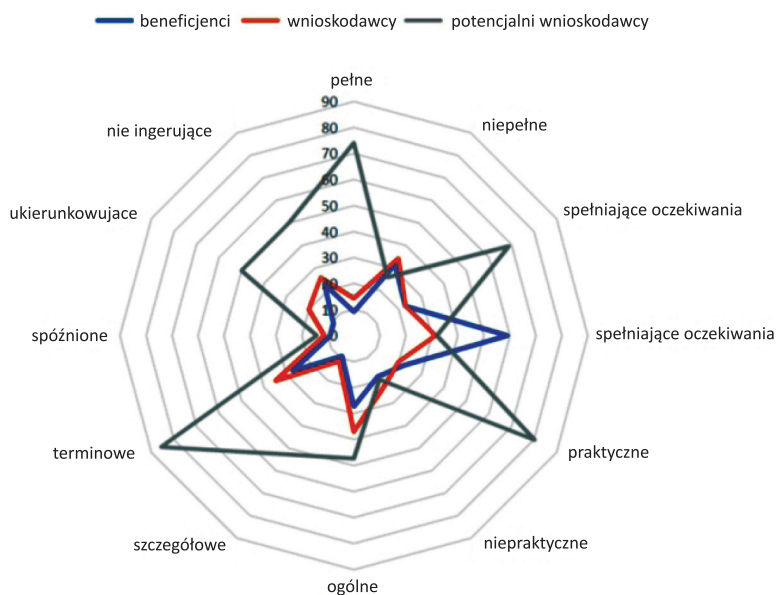
b) rekomendacje dotyczące kryteriów wyboru projektów, w tym:

- doprecyzowanie szeregu kryteriów i wyeliminowanie nieścisłości interpretacyjnych, zarówno w zakresie EFS jak i EFRR;
- uporządkowanie sposobu prezentacji kryteriów wyboru projektów w Załączniku nr 3 do SzOOP poprzez wystandaryzowanie szablonu prezentacji kryteriów oraz precyzyjne wskazanie statusu obowiązywania poszczególnych katalogów kryteriów i dat ich zatwierdzenia;
- przyjęcie zasady, że w przypadku kryteriów dostępowych unika się tych, które mają charakter wielowymiarowy, tj. gdzie w ramach jednego kryterium ocenianych jest kilka wymiarów (aspektów), a niespełnienie któregokolwiek z nich skutkuje niespełnieniem danego kryterium;
- włączanie problematyki dotyczącej kryteriów wyborów projektów w zakres sektorowych badań ewaluacyjnych dotyczących programu.

Wyniki niniejszej ewaluacji przyczyniły się do weryfikacji wielu kryteriów wyboru projektów stosowanych w konkursach i pozwoliły na stosowanie trafniejszych rozwiązań w kolejnych naborach wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WK-P.

Ocena dostępności RPO WK-P na lata 2014-2020 dla organizacji pozarządowych

Badanie trwało od marca do października 2017 r., a jego celem było rozpoznanie możliwości i ograniczeń w aplikowaniu o środki finansowe przez organizacje pozarządowe w ramach RPO WK-P 2014-2020. Ponadto analizie poddano ofertę i rolę punktów informacyjnych, które są dystrybutorami wiedzy o funduszach europejskich, w tym możliwościach współfinansowania projektów różnych grup beneficjentów z programów krajowych i regionalnych (por. ryc. 5.).

Ryc. 5. Ocena przydatności przekazywanych informacji przez PI (w %)

Źródło: Raport końcowy z badania Ocena dostępności RPO WK-P na lata 2014-2020 dla organizacji pozarządowych

Zaprezentowany powyżej wykres pokazuje ocenę przydatności przekazywanych informacji przez Punkty Informacyjne wyrażoną przez beneficjentów, wnioskodawców i potencjalnych wnioskodawców.

Wśród 9 sformułowanych rekomendacji, które wzięto pod uwagę w pracach nad programem i funkcjonowaniu punktów informacyjnych, znalazły się m.in. propozycje dotyczące:

- zgłoszonych przez organizacje pozarządowe uproszczeń w procedurach, m. in. poprzez zmniejszenie liczby załączników do wniosku, skrócenie czasu oceny wniosków, stosowanie przejrzystych kryteriów oceny i sposobów ich weryfikacji, a także usprawnienie generatora wniosków;
- weryfikacji 9 kryteriów, które zostały ocenione jako najbardziej trudne, tj. kwestie dotyczące: trwałości projektu, obowiązku zapewnienia realizowania szkoleń odpowiadających bieżącym potrzebom rynku pracy, zgodności z właściwym typem projektu przewidzianym do wsparcia w ramach konkursu, określenia wkładu własnego na odpowiednim poziomie, zachowania maksymalnej wartości projektu i średniego kosztu przypadającego na jednego uczestnika projektu, konieczności zapewnienia określonych grup docelowych, zaplanowania projektu do realizacji w oparciu o diagnozę, zapewnienie osiągnięcia wskaźników efektywnościowych na minimalnym poziomie określonym w definicji oraz wymogów dotyczących uprawnionych wnioskodawców;

- dostosowania systemu szkoleń i spotkań informacyjnych do potrzeb organizacji pozarządowych. Na przełomie listopada/grudnia 2017 r. zorganizowany został cykl szkoleń dla wnioskodawców obejmujący m.in. warsztaty w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie współfinansowanych z EFS. Jednocześnie zmieniła się formuła spotkań informacyjnych dla wnioskodawców, gdzie szczegółowo omawiane są kryteria obowiązujące w danym konkursie, prezentowane są przykładowe zapisy wniosku pozwalające na uznanie danych kryteriów za spełnione, a wnioskodawcy na bieżąco mają możliwość uzyskiwania odpowiedzi na pytania. Co ważne spotkania prowadzone były przez pracowników merytorycznych, którzy mają największe doświadczenie w ocenie i rozliczaniu projektów.

Zakres i formy realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO WK-P 2014-2020

Wymienione powyżej badanie ewaluacyjne trwało od kwietnia do października 2017 r. Jego celem była ocena trafności i skuteczności sposobu realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO WK-P 2014-2020. Na podstawie zrealizowanych analiz określono, iż wszystkie gremia działające przy realizacji RPO WK-P 2014-2020 (Komitet Monitorujący – KM i 8 grup roboczych – Grup.) zostały powołane z zachowaniem zasady partnerstwa, natomiast poziom zaangażowania w prace poszczególnych kategorii partnerów jest ściśle powiązany z tematyką posiedzeń KM/Grup. Przeanalizowano w jakim stopniu wypełniana jest zasada partnerstwa na każdym z etapów realizacji polityki spójności, tj. programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji (por. ryc. 6)

Ryc. 6. Etapy realizacji polityki spójności a wypełnianie zasady partnerstwa



Źródło: Raport końcowy z badania Zakres i formy realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO WK-P 2014-2020

W ramach omawianego badania sformułowano 5 rekomendacji, z których za najważniejsze, systematycznie wdrażane przez IZ uznać należy:

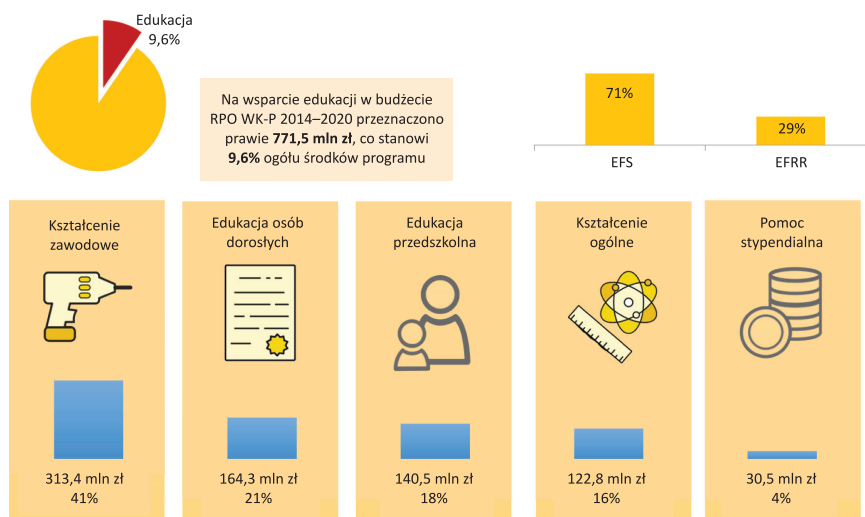
- zwiększenie liczby szkoleń dedykowanych członkom Komitetu/Grup roboczych zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami;
- zwiększenia udziału partnerów niepublicznych na każdym etapie procesu realizacji programu, a przede wszystkim podniesienie nacisku na zbieranie i konsultowanie propozycji zapisów przed ich „sformalizowaniem” tj. w momencie ich tworzenia, a nie zatwierdzania.

Stosowanie niniejszych zasad miało na celu wzmocnienia roli partnerów w podejmowaniu ważnych decyzji dla realizacji programu.

Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020

Wymienione badanie ewaluacyjne trwało od 26 kwietnia do 22 listopada 2018 r., a jego celem była ocena realizacji działań podejmowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 na rzecz edukacji w regionie pod kątem trafności, skuteczności i efektywności wsparcia. Analiza skupiła się na pięciu głównych obszarach, dotyczących: edukacji przedszkolnej, kształcenia ogólnego, pomocy stypendialnej, kształcenia zawodowego oraz edukacji osób dorosłych. W wyniku realizacji badania określone zostały najistotniejsze dobre praktyki oraz bariery i trudności w realizacji projektów (por. ryc. 7).

Ryc. 7. Zakres tematyczny zrealizowanego badania i wielkość środków z programu przeznaczonych na poszczególne obszary wsparcia.



Źródło: Raport końcowy z badania Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020

Wśród rekomendacji, które przyczyniły się do pozytywnych zmian w realizacji programu należy wymienić:

- wyrażanie zgody przez IZ RPO WK-P (w uzasadnionych przypadkach i na prośbę beneficjenta) na aktualizację diagnozy, zawartej we wniosku o dofinansowanie, w celu zwiększenia trafności wsparcia (uwzględnienie zmieniających się warunków realizacji projektu np. skutków reformy edukacji, zmiany personelu placówki, dynamicznych zmian sytuacji na rynku pracy) – pozwoli to na pominięcie przy realizacji projektów grup docelowych mających potrzeby i deficyty wpisujące się w cele projektu, ale nie spełniających szczegółowych założeń działań projektowych;
- opracowanie odpowiednich kryteriów do konkursów z zakresu edukacji zawodowej, tj. premiujących udział uczniów szkół branżowych I stopnia (przynajmniej jedna ZSZ w projekcie), a także zwiększenie wagi kryterium premiującego wsparcie pracowni międzyszkolnych (zwiększenia potencjału sieciowania szkół zawodowych w danej lokalizacji);
- wprowadzenie kryterium premiującego udział staży nauczycieli u pracodawcy w realizowanych projektach, co w większym stopniu ma przyczynić się do aktualizacji ich umiejętności zawodowych i zrozumienia wymagań pracodawcy wobec potencjalnego pracownika;
- promowanie rezultatów projektów z obszaru pomocy stypendialnej w zakresie istotności opracowania indywidualnych planów rozwoju w celu wzmocnienia trwałości efektów wsparcia i jego oddziaływania na pozostałe szkoły w regionie, w tym dystrybuowanie materiałów informacyjnych (plakatów, ulotek) o projektach stypendialnych.

Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WK-P na lata 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania

Powyższe badanie dotyczy obowiązkowej ewaluacji, która trwała od lipca 2018 r. do kwietnia 2019 r., a jej celem była ocena postępów w realizacji celów szczegółowych określonych dla priorytetów RPO WK-P 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego. Szeroki zakres badawczy obejmował zarówno ocenę postępu rzeczowego i finansowego programu, jak i analizę diagnozy społeczno-gospodarczej województwa zawartej w programie pod kątem zmian i aktualności potrzeb rozwojowych. Ponadto dokonana została weryfikacja przyjętej logiki interwencji RPO WK-P 2014-2020, analiza obciążeń administracyjnych dla beneficjentów oraz systemu instytucjonalnego realizacji programu, a także analiza polityk horyzontalnych.

W ramach badania sformułowano 13 rekomendacji, zarówno operacyjnych – ukierunkowanych na usprawnienie działania obecnego RPO, jak i rekomendacji na przyszłą perspektywę.

Wyniki niniejszego badania wykorzystane zostały przy sporządzaniu sprawozdania z realizacji programu za rok 2018 oraz wykorzystane zostaną w negocjacjach RPO z KE.

Poniżej wymieniono kilka przykładów działań usprawniających, jakie zostały włączone w realizację programu:

- położenie większego nacisku na wsparcie inwestycji w zakresie infrastruktury zdrowia i opieki społecznej, najlepiej przygotowujących województwo do wyzwań demograficznych; zaplanowano ogłoszenie konkursów w ramach pozostałych środków z działania 6.1 na inwestycje w zakresie infrastruktury zdrowotnej oraz inwestycje w zakresie infrastruktury przygotowującej region do potrzeb starzenia się społeczeństwa;
- poddanie weryfikacji kosztów jednostkowych wsparcia w projektach dotyczących opieki społecznej (zwiększenie puli środków na poziomie 20 tys. zł na osobę, a w przypadku osób z niepełnosprawnościami do 30 tys. zł);
- obniżenie wartości docelowej wskaźnika ram wykonania liczby utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 i rozważenie finansowania bardziej elastycznych instrumentów wsparcia tj. voucherów na opiekę nad dzieckiem;
- zmniejszenie minimalnej kwoty pożyczki na zmianę modelu biznesowego z 300 tys. zł do 100 tys. zł;
- dokonanie weryfikacji wartości docelowych 36 wskaźników na poziomie programu, które uznano jako zagrożone ryzykiem braku realizacji celów końcowych 2023 r.;
- zaplanowanie przesunięcia środków niewykorzystanych w programie na inne obszary o uzasadnionych potrzebach.

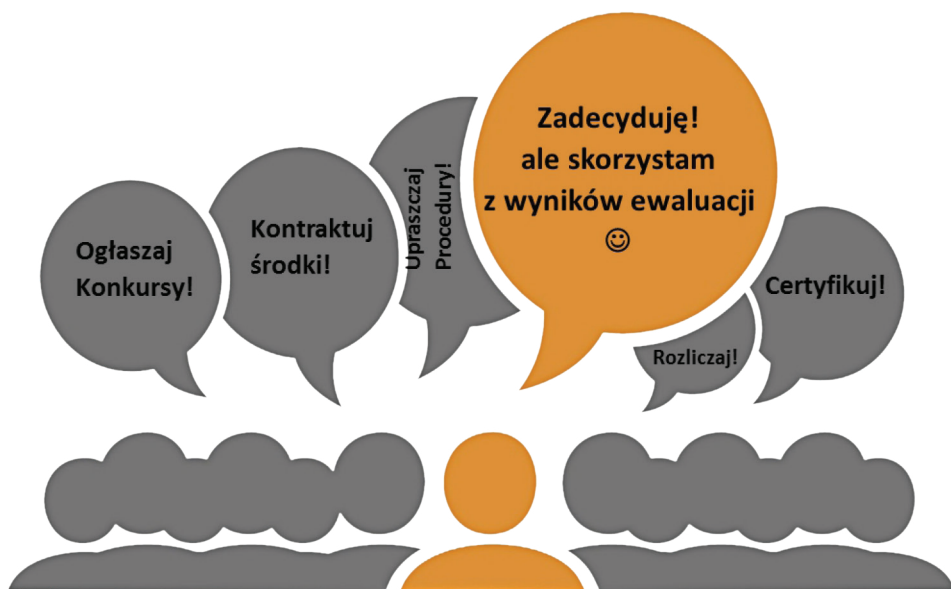
3. Wyzwania dla ewaluacji pod kątem jej aktywnego udziału w zarządzaniu programem – uwagi końcowe

Znając specyfikę ewaluacji wykonywanej na potrzeby regionalnego programu operacyjnego, jej długotrwały, złożony proces, z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że trudno jest w szybki sposób zareagować na potrzeby informacyjne IZ oraz przygotować gotowe do wdrożenia rozwiązania problemów.

Jednak warto w tym miejscu postawić dla ewaluacji kilka wyzwań i dążyć do ich realizacji. W tym miejscu należy wymienić głównie: szybsze reagowanie JE na potrzeby informacyjne decydentów, dbanie o to, aby ewaluacje dostarczały rzetelnych wyników badań oraz lobbowanie postrzegania ewaluacji jako użytecznego narzędzia w procesie decyzyjnym,

Ponadto należy przy tym uwzględnić dwie zasady, tj. ewaluacje powinny być pomocne w rozwiązywaniu problemów, pojawiających się w procesie realizacji programu oraz wyniki badań ewaluacyjnych powinny być przedstawiane w atrakcyjnej i dostępnej formie, a także szeroko upowszechniane.

Podsumowując, ewaluacja ma pomagać w prowadzeniu programu – dostarczać wiedzy i rekomendacji do podjęcia właściwych decyzji. Jest jednocześnie procesem nauki, który służy rozwojowi i doskonaleniu programu na podstawie zgromadzonego doświadczenia. Wreszcie buduje wiarygodność programu i służy dokumentowaniu jego osiągnięć.



Bibliografia

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady(UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.
- Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020 (nr MliR/H/2014-2020/27(1)09/2015) z dnia 22 września 2015.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm.).
- Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń 2015.
- Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WK-P na lata 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania, IMAPP Sp. z o.o., Warszawa 2019.
- Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020, Ewalu Sp. z o.o, Warszawa, 2018.
- Analiza potencjałów endogenicznych województwa kujawsko-pomorskiego w ramach osi priorytetowej 6. Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry (PI 8b) RPO WK-P 2014-2020, EU-CONSULT Sp. z o. o., Gdańsk 2018.
- Zakres i formy realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO WK-P 2014-2020 (badanie ad hoc), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń, 2017.
- Ocena dostępności RPO WK-P na lata 2014-2020 dla organizacji pozarządowych (badanie ad hoc), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń, 2017.
- Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WK-P na lata 2014-2020, Pracownia Badań i Doradztwa Re-Source, Poznań, 2017.
- Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013, Pracownia Badań i Doradztwa Re-Source, Poznań, 2016.
- Bartosz N., Piróg-Nabokowa I., Bartosiewicz-Niziołek M., Kozak W., O wybranych aspektach i funkcjach ewaluacji. Próba podejścia pragmatycznego, KGHM Cuprum Spółka z o.o. Centrum Badawczo-Rozwojowe, 2016.
- Ewaluacja jak to się robi? Poradnik dla programów PAFW, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 2016.
- Ferry M., Olejniczak K., Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce, Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Warszawa 2008.



Jolanta Rudnicka

Naczelnik Wydziału Analiz i Ewaluacji
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w województwie kujawsko-pomorskim jako wyzwanie ewaluacyjne

Monika Kwiecińska-Zdrenka

Wstęp

Województwo Kujawsko-Pomorskie jest jednym z dwóch regionów (oprócz województwa podlaskiego), które zdecydowało się na wdrożenie instrumentu Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (dalej RLKS). Instrument ten jest obecnie (wiosna 2019 roku) przedmiotem badania ewaluacyjnego. Badanie ma dwojaką naturę – z jednej strony ma charakter konkluzyjny (ma służyć ocenie, jakie są rezultaty działań), a z drugiej prospektywnej, czy też formatywnej (ma odpowiedzieć na pytanie, co działa, dla kogo, co należy zmienić w kolejnej perspektywie finansowej). Niniejszy tekst wyprzedza opracowanie i publikację raportu ewaluacyjnego, toteż jego celem jest koncentracja na samym procesie ewaluacji, a nie na jego rezultatach.

Celem artykułu jest wskazanie wyzwań stojących przed ewaluatorem na przykładzie badania innowacyjnego i partycypacyjnego rozwiązania służącego rozwojowi lokalnemu.

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – podstawowe założenia

Instrument RLKS jest rozszerzeniem programu Leader (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, Links Between Actions Designed to Prompt Rural Area Development*), który zakładał przyspieszenie lokalnego wzrostu na bazie jego wewnętrznego potencjału. Jego podstawowe założenia to:

- podejście partnerskie, przejawiające się w tworzeniu Lokalnych Grup Działania (LGD) – partnerstwa trójsektorowe składające się z przedstawicieli sektora publicznego, biznesu i pozarządowego (społecznego);
- obszar w centrum uwagi – Lokalna Strategia Rozwoju (LSR) tworzona jest dla każdego wybranego obszaru, na poziomie lokalnym – w granicach danej LGD;
- podejście oddolne, które przejawia się integracją lokalnych społeczności i innych lokalnych interesariuszy za pośrednictwem LGD w procesie tworzenia i wdrażania strategii dla danego obszaru;
- plan działania w ramach lokalnej polityki rozwoju jest zintegrowany i wielosektorowy;

- tworzenie różnego rodzaju sieci, których celem jest pomoc w dzieleniu się doświadczeniami i przekazywaniu wiedzy między LGD, agencjami rządowymi, instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w proces rozwoju obszarów wiejskich (powiązania instytucjonalne i nieformalne);
- współpraca – wszystkie relacje oprócz tworzenia sieci i nieformalnych powiązań: projekty współpracy międzyterytorialnej – współpraca LGD w ramach jednego kraju, projekty współpracy międzynarodowej – współpraca LGD między co najmniej dwoma krajami Unii Europejskiej lub partnerstwa z krajami poza Unią Europejską;
- innowacja;
- decentralizacja – względna autonomia i odpowiedzialność za wdrażanie LSR na danym obszarze – w Polsce decentralizacja wyboru projektów;
- partycypacja (podejście oddolne)¹.

Rysunek 1. Założenia podejścia LEADER



Źródło: Ewaluacja RLKS Podręcznik dla LGD i LGR, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/sites/farnet/files/publication/pl_farnetguide15fsu.pdf

Jednocześnie, Leader i RLKS mają dawać tzw. wartość dodaną w postaci:

- zwiększonego kapitału społecznego i ludzkiego (wzrost zaufania, budowanie nowych umiejętności i zdolności, tworzenie nowych sieci);

¹ Katarzyna Zajda, Anna Kołomycew, Łukasz Sykała, Karol Janas, Leaden and Community-Led Local Development Approach. Polish Experiences, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017, s. 9–71.

- poprawy lokalnego zarządzania (dzięki udziałowi społeczności i innych podmiotów w podejmowaniu decyzji);
- lepszych efektów realizowanych projektów i większej trwałości projektów.

Argumenty na rzecz stosowania podejścia RLKS odnotowano w „Wytycznych dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”. Jest ich osiem:

- **U steru stawiani są ludzie, którzy mają jakąś potrzebę lub borykają się z jakimś wyzwaniem** – stają się aktywnymi partnerami i podmiotami kierującymi jej rozwojem.
- Strategie RLKS **mogą reagować na rosnącą różnorodność i złożoność** – ponieważ to ludność miejscowa opracowuje strategie RLKS i wybiera projekty, rozwiązania mogą być **dostosowane do lokalnych potrzeb**.
- Strategie RLKS mogą być bardziej elastyczne niż inne podejścia.
- RLKS może przyczyniać się do zwiększenia inkluzji społecznej – nie tylko na terenach wiejskich.
- Rozwój lokalny kierowany przez społeczność opiera się na powiązaniach między sektorami i podmiotami w sposób, który ma **efekt mnożnikowy** dla rozwoju lokalnego i głównych programów. **Strategii RLKS nie należy postrzegać w oderwaniu od innych programów**. Zaletą RLKS jest możliwość uwzględnienia jednego lub kilku zagadnień i zajęcia się nimi w kontekście lokalnym oraz zmobilizowania wszystkich odpowiednich obszarów polityki i podmiotów.
- W rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność chodzi o **innowacje i osiągnięcie wyników, które przynoszą trwałe zmiany**. RLKS może wykraczać poza zwykłe sposoby generowania nowych pomysłów i wiązać się z finansowaniem małych projektów „załączkowych” i pilotażowych, które są niezbędne do przetestowania tych pomysłów w praktyce. Jeżeli projekty te są udane, mogą również przyciągnąć więcej środków prywatnych i publicznych z głównego nurtu.
- Dostęp do dużej i stale rosnącej europejskiej sieci i zbioru doświadczeń.
- RLKS jest pod względem finansowym atrakcyjnym narzędziem realizowania rozwoju lokalnego. **Partnerstw lokalnych nie postrzega się jako projektów jednorazowych**, które na koniec okresu finansowania są po prostu zamykane, ale jako część procesu wprowadzania społeczności na ścieżkę bardziej zrównoważonego rozwoju.

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – idea przełożona na język RPO WK-P

Dużym wyzwaniem na etapie programowania RPO WK-P było przełożenie założeń RLKS, na język programu. Trudność ta wiązała się – jak sądzimy – przede

wszystkim ze sprzecznością zasad RPO (ograniczona partycypacyjność; odgórność, umiarkowane powiązanie działań podejmowanych w różnych obszarach, niska elastyczność rozwiązań, dążenie do uproszczenia instrumentów, jak i grup celowych programu) oraz RLKS (wysoka partycypacyjność, oddolność, podejście holistyczne, wysoka elastyczność i indywidualizacja rozwiązań, złożone instrumenty – działania wzajemnie powiązane, złożone grupy celowe – powiązane splątaną siecią partnerstwa publiczno-prywatnego).

Ostatecznie, RLKS finansowany jest w ramach dwóch osi priorytetowych: 7 (finansowanej z EFRR) i 11 (finansowanej z EFS), które obejmują uzupełniające się cele.

Tabela 1. Realizacja RLKS w ramach RPO WK-P

Oś priorytetowa 7	Oś priorytetowa 11
<p>Cel: ożywienie społeczne i gospodarcze na obszarach problemowych objętych Lokalnymi Strategiami Rozwoju (LSR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • wsparcie przedsiębiorczości lokalnej • wsparcie działań rewitalizacyjnych na obszarach wiejskich (Gminny Program Rewitalizacji, dalej GPR) 	<p>Cel: wzrost aktywizacji społeczno-zawodowej mieszkańców objętych LSR</p> <ul style="list-style-type: none"> • działania wspierające rozwiązania z obszaru aktywnej integracji, wdrożenie rozwiązań o charakterze środowiskowym (kluby samopomocy, świetlice środowiskowe, kluby młodzieżowe, kluby pracy) • działania wspierające rozwój gospodarki społecznej i przedsiębiorczości społecznej (działania animacyjne, budowa i rozwój lokalnych partnerstw publiczno-społecznych na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw społecznych)

W ramach RLKS społeczność z danego obszaru tworzy partnerstwo lokalne, które opracowuje i realizuje strategię rozwoju lokalnego (LSR). Partnerstwo lokalne (Lokalna Grupa Działania) jest wspólną inicjatywą samorządów lokalnych (LGD obejmują od kilku do kilkunastu gmin), partnerów społeczno-gospodarczych (przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe) i mieszkańców. Lokalne Grupy Działania zarządzają środkami przyznanymi im na realizację LSR, a wybór operacji do finansowania dokonywany jest przez Rady składające się z przedstawicieli trzech sektorów: społecznego, gospodarczego i publicznego.

Konstrukcja Programu umożliwia więc, w założeniu, działania oddolne, oparte na partycypacji i wielowymiarowe (pozwalające zarówno na rozwój społeczny, jak i gospodarczy w oparciu o rozwój techniczny).

Obserwujemy jednak rozmaite sprzeczności, które stanowią istotne wyzwania i potencjalne bariery dla wdrażania instrumentu:

1. Oddolność a wymogi programowe

RPO WK-P zakłada, że podstawą działań są z jednej strony wytworzone oddolnie strategie rozwoju (LSR i GPR – gminne programy rewitalizacji), a z drugiej lokalne inicjatywy działań, które służyć będą realizacji tych strategicznych założeń. Jednocześnie jednak program narzuca tym działaniom biurokratyczne ramy i wymogi, w tym – między innymi – osiągnięcie określonych założeń w określonym czasie (kalendarium) i typy dopuszczalnych działań.

2. Rozwój lokalny – swoboda kształtowania kierunku rozwoju

Logika tworzenia założeń rozwoju została zakłócona. Z jednej strony, lokalne społeczności stworzyły LSR w odpowiedzi na żywotne, bezpośrednio odczuwane potrzeby. Z drugiej, na podstawie diagnoz prowadzonych na poziomie regionalnym stworzono założenia rozwoju regionalnego, które ukierunkowują RPO WK-P. Projekty, które mają być finansowane w ramach RLKS powinny być spójne z tymi dokumentami lokalnymi i nadrzędnymi, nawet jeśli te pozostają w sprzeczności (choć te próbowano wyeliminować we współpracy Instytucji Zarządzającej i LGD).

3. Założenia na etapie projektowania/programowania a nieprzewidziane zmiany społeczno-gospodarcze

W procesie programowania nie przewidziano kilku zmian, które nastąpiły w ostatnich latach. Najważniejsze z nich, które miały znaczący wpływ na warunki wdrażania instrumentu RLKS, to zmiany na rynku pracy, w szczególności spadek poziomu bezrobocia oraz wprowadzenie biernych instrumentów pomocy społecznej (program Rodzina 500+). Jednocześnie, w ostatnich latach prowadzono intensywne działania służące aktywizacji społeczno-zawodowych poza programem RPO. Zmiany te spowodowały, że przyjęte w programie założenie o konieczności aktywnej integracji społecznej i zawodowej trudne są w realizacji – jak obrazowo opisał to w wywiadzie jeden z przedstawicieli LGD w odniesieniu do kwestii włączenia mieszkańców w rynek pracy: „nie ma kogo aktywizować”.

Innym nieprzewidzianym zjawiskiem będącym efektem przemian rynku pracy jest trudność w znalezieniu pracowników. Jednym z warunkiem sięgania po środki w ramach programu miało być tworzenie nowych miejsc pracy, tymczasem wyzwaniem stało się utrzymanie już istniejących miejsc pracy. Ta rozbieżność założeń i warunków, w których są one realizowane, mogą stanowić istotną barierę dla programu.

4. Spójność a różne prędkości rozwojowe

Zgodnie z założeniami RPO WK-P, instrument RLKS pomyślany jest tak, aby – podobnie jak cały Program – miał służyć spójnemu rozwojowi regionu. Założenie to znajduje wyraz w szczególności w rozszerzeniu dostępu do instrumentu RLKS dla miast powyżej 20 tysięcy mieszkańców.

Jednocześnie w celu wzmocnienia możliwości rozwoju stworzono możliwości sięgania przez LGD po środki z czterech funduszy: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR). Z możliwości skorzystania ze środków z więcej niż z jednego funduszu skorzystało 19 z 28 LGD. Oznacza to jednak, że region rozwijać się będzie prawdopodobnie wedle dwóch prędkości – szybciej rozwijać się będą te gminy i powiaty, które funkcjonują w obrębie LGD wielofunduszowych (łączenie środków powoduje także, że rozwój dotyczy wielu obszarów problemowych).

5. Ośrodki odpowiedzialności za realizację – logika realizacji programu

Instrument RLKS zaprojektowano w taki sposób, żeby to społeczności lokalne mogły decydować o tym, jaki powinien być kierunek zmian i jakie działania niezbędnie trzeba podjąć, żeby wyznaczone cele zrealizować. Służy temu między innymi sposób wyłaniania projektów – wnioskodawcy składają aplikacje do LGD w odpowiedzi na konkursy ogłaszane przez te stowarzyszenia. Wnioski po zaopiniowaniu przez LGD przekazywane są do IZ.

Taka sekwencja daje stowarzyszeniu poczucie samostanowienia. Warunkiem do utrzymania tego przekonania byłoby jednak adekwatne rozumienie ich funkcji, zarówno w LGD, jak i w IZ. Tymczasem część przedstawicieli IZ traktuje LGD jako swoiste przedłużenie własnej instytucji, co skutkuje niskim zrozumieniem dla wprowadzanych przez LGD własnych procedur.

Z drugiej strony, należy pamiętać, że LGD jest partycypacyjną instytucją publiczną, stowarzyszeniem osób, które – poza wyjątkami – nie zajmują się profesjonalnie rozwiązywaniem problemów społecznych, aktywizacją bądź rewitalizacją, co powoduje, że bez wsparcia merytorycznego (dostarczenia im systematycznie wiedzy merytorycznej w kwestiach, które mają zmieniać) trudno im jest i będzie dokonywać ocen wniosków potencjalnych beneficjentów. LGD niechętnie korzystają tu z pomocy IZ, co powoduje, że kumulowana w ostatnich latach wiedza, jakie praktyki są szczególnie skuteczne, nie jest wystarczająco wykorzystywana.

Wreszcie, należy wziąć pod uwagę, że sposób wdrażania instrumentu zarówno po stronie IZ, jak i LGD jest niezwykle zawiły. W IZ instrumentem zajmują się pracownicy rozproszeni w kilku jednostkach, o różnych stylach i koncepcjach działania, a także o różnym poziomie znajomości samego instrumentu jako całości.

W LGD funkcjonuje oprócz podmiotów wybieralnych (Rada i Zarząd LGD) także biuro obsługujące proces wdrażania RLKS. Aktywność, funkcje i odpowiedzialność biura LGD za przebieg i kierunek zmian w społeczności lokalnych zależy w dużym stopniu od poziomu przygotowania Rady LGD do samodzielnego podejmowania decyzji. Formalnie biuro LGD przygotowuje jedynie pod względem technicznym

wnioski do zaopiniowania przez Radę LGD. Zdarzają się jednak i takie rozwiązania, gdzie sposób motywowania wnioskodawców do składania aplikacji, a także sposób przygotowania tych materiałów ma decydujący wpływ na opinię Rady. W istocie więc w tych (stosunkowo nielicznych) przypadkach to pracownicy biura mają największy wpływ na to, jakie projekty są realizowane.

6. Niezależność i samostanowienie a kolonizacja

Konstrukcja Rady LGD ma zapewniać równy wpływ na lokalny rozwój wszystkim typom podmiotów (reprezentujących sektor publiczny, społeczny i gospodarczy). W praktyce jednak za sprawą kilku czynników (braku tego typu regulacji odnośnie Zarządu LGD nadającego kierunek zmianom, większemu zdyscyplinowaniu oraz proceduralnemu oswojeniu przedstawicieli gmin w Radzie LGD oraz włączaniu do Rady jako mieszkańców osób związanych z władzami samorządowymi) zdarza się, że to gminy i ich wizje rozwojowe dominują w sposobie działania stowarzyszenia.

Złożoność instrumentu RLKS a możliwości ewaluacji Wyzwania metodologiczne

Ze względu na to, że instrument realizowany jest w dwóch obszarach działań (OP 7 i OP 11) niezbędne jest umiejscowienie tych działań w odrębnym kontekście teoretycznym.

W przypadku działań finansowanych w ramach osi 7 kontekst ten stanowią:

- teoria rozwoju społecznego wsi,
- teoria zrównoważonego rozwoju.

W przypadku działań finansowanych w ramach osi 11 kontekst ten stanowią:

- założenia aktywnej polityki społecznej,
- podejście *empowerment*.

Teoretycy rozwoju społecznego rozróżniają modele rozwoju zależnie od źródła zmiany. Toczą się spory co do tego, w jakim stopniu możliwy jest wzrost (zmiana) w oparciu o zasoby wewnętrzne (do których odwołuje się instrument Leader). W dyskusji na ten temat szczególnie mocno brzmi głos, wskazujący na to, że we współczesnej Europie, rozwój wiejski wolny od wszelkich wpływów zewnętrznych nie jest możliwy (Ward).

Podejście neo-endogenne najlepiej oddaje istotę rozwoju zaprojektowanego jako RLKS. Zakłada się w nim, że proces rozwojowy opiera się o lokalne zasoby i partycypację społeczności lokalnej, ale może być przy tym stymulowany przez trzy typy aktorów działających w tym samym czasie wspólnie lub niezależnie od siebie: lokalne (wiejskie) podmioty/aktorzy; zewnętrzni aktorzy – agendy rządowe, organizacje międzynarodowe; pomiędzy nimi – lokalne organizacje pozarządowe, wspierane przez ciała zewnętrzne.

W tym ujęciu, proces rozwoju powinien opierać się przede wszystkim na potencjale i zasobach wewnętrznych z aktywnym udziałem społeczności. Dla skutecznego rozwoju należy jednak sięgać także po zasoby zewnętrzne, nie zapominając przy tym o tym, by rozwój faktycznie odpowiadał potrzebom lokalnym. Oznacza to, że wdrażanie RLKS musi być stopniowe – w pierwszej fazie niezbędne jest wzmocnienie ludzkiego i społecznego kapitału, któremu powinno towarzyszyć tworzenie i wzmacnianie lokalnych instytucji, zdolnych do mobilizacji lokalnych zasobów. Jednocześnie pozwala to postrzegać samorząd wojewódzki i RPO WK-P jako źródło bodźca do uruchomienia procesu rozwojowego.

Tabela 2. Podejścia do rozwoju obszarów wiejskich

Cecha	Rozwój egzogenny	Rozwój endogenny	Rozwój neo-endogenny
główne determinanty	gospodarki dużej skali, skoncentrowane wokół konkretnego celu	zaangażowanie lokalnych zasobów (naturalnych, ludzkich, materialnych)	interakcja między siłami lokalnymi i globalnymi
źródło dynamiki	miasta – ośrodki wzrostu (zewnętrzne wobec terenów wiejskich)	lokalna inicjatywa i przedsięwzięcia	globalizacja, gwałtowna zmiana technologiczna dotycząca komunikacji i informacji
funkcje obszarów wiejskich	produkcja żywności i produktów podstawowych dla miast	gospodarka oparta na zróżnicowanym sektorze usług	uczestnictwo aktorów lokalnych w sieciach lokalnych i zewnętrznych oraz procesach rozwojowych
główne problemy obszarów wiejskich	peryferyjność i niska produktywność	ograniczone możliwości obszaru do podjęcia aktywności gospodarczej	alokacja zasobów i konkurencyjność w świecie zglobalizowanym
przedmiot rozwoju obszarów wiejskich	modernizacja rolnictwa; mobilność kapitału i mobilność zawodowa	budowanie możliwości (umiejętności, instytucji, infrastruktury), pokonywanie wykluczenia	wzmacnianie możliwości na poziomie lokalnym oraz uczestnictwa społecznego aktorów w celu uruchomienia lokalnych i zewnętrznych sił na ich korzyść
krytyczne oceny	rozwój zależny, zaburzony, wyniszczający	podejście nieużyteczne we współczesnej Europie	mało dowodów empirycznych

Źródło: Katarzyna Zajda, Anna Kołomycew, Łukasz Sykała, Karol Janas, *Leaden and Community-Led Local Development Approach. Polish Experiences*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017, s. 9.

Rozwój ma mieć charakter zrównoważony. Wprowadzie pojęcie zrównoważonego rozwoju jest wieloznaczne i często nadużywane, ale na ogół przyjmuje się, że oznacza on konieczność równoczesnego rozpoznawania i rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Jest to zatem proces rozwojowy złożony i interdyscyplinarny – włączający podmioty o różnych kompetencjach. Nadal przedmiotem dyskusji naukowych jest syntetyczna miara zrównoważonego rozwoju.

Rozwój społeczności lokalnej ma dzięki instrumentowi RLKS aktywizować społecznie i zawodowo mieszkańców. To podejście bliskie aktywnej polityce społecznej, cenionej zwłaszcza za wprowadzenie zasady wzajemności (w tradycyjnym modelu polityki społecznej nie obowiązuje – jej kwintesencją jest reguła „coś za nic”) oraz ideału niezależności – jako alternatywa dla uzależniającej pomocy społecznej.

Efekt procesów rozwojowych ma być wzmocnienie (*empowerment*) społeczności lokalnych, grup i jednostek, które zwiększają lub osiągają panowanie i kontrolę nad własnym życiem i stają się aktywnymi uczestnikami życia społecznego, podejmującymi działania zmierzające do poprawy sytuacji własnej, jak i całej wspólnoty. Efekt *empowerment* jest celem samym w sobie, chodzi bowiem o to, by grupy pozbawione możliwości sprawczych wydobyły się z tego stanu i stały się zdolne do ustanawiania oraz odbudowywania swojego statusu jako równoprawnych, kompetentnych obywateli w społeczeństwie.²

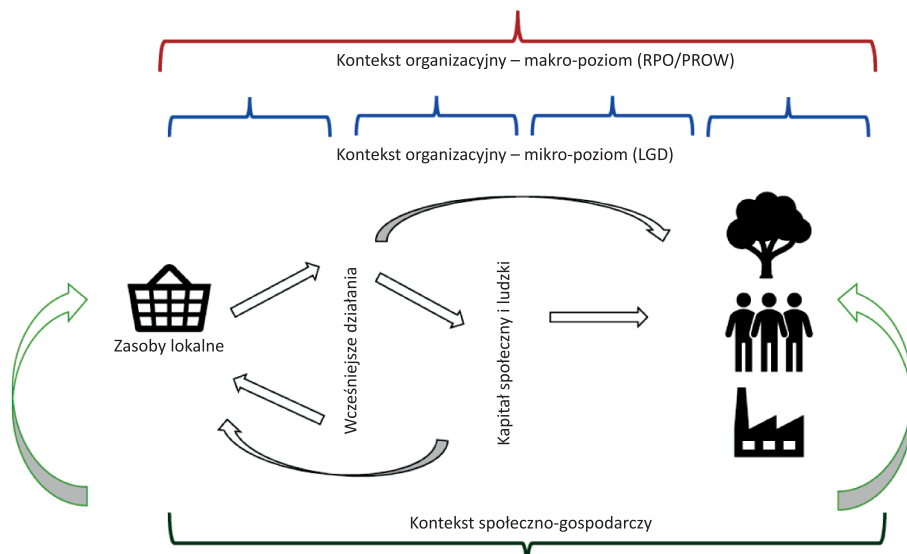
W efekcie poczynionych założeń teoretycznych uznano konieczność zastosowania **podejścia holistycznego**, tj. przyjęto, że poszczególne przypadki stosowania instrumentu RLKS należy studiować **z uwzględnieniem pełnego kontekstu: organizacyjnego** (na poziomie RPO WK-P/PROW i na poziomie LGD), **społeczno-gospodarczego** (specyfiki i możliwości rozwojowych na danym obszarze, w tym poziomu wykluczenia społecznego), **poziomu kapitału danej społeczności** (w postaci kapitału ludzkiego, społecznego, w tym wcześniejszych doświadczeń aktywizacyjnych i działania na rzecz społeczności owocujących poczuciem sprawstwa – *empowerment*), **poziomu świadomości społecznej**, w szczególności **wizji rozwoju** (gospodarczego, społecznego i ekologicznego) oraz powiązania tych sfer. Podejście to obrazuje poniższy rysunek (rys. 2).

Przyjęto przy tym, że kontekst organizacyjny na poziomie programowym jest względnie sztywny, natomiast może być różny na poziomie poszczególnych LGD (założenia RLKS mogą być różnie realizowane). Kontekst społeczno-gospodarczy wpływa z jednej strony na kapitał ludzki (skalę wykluczenia społecznego), ale z drugiej strony determinuje też wizję rozwojową (można założyć, że na obszarach, na których silnie odczuwane są ubóstwo i wykluczenie, częściej brane są pod uwagę aspekty gospodarcze i społeczne rozwoju, z mniejszą uwagą

² Ramowy model organizowania społeczności lokalnej, przyjęty przez MPiPS, Warszawa 2011.

dla rozwoju ładu ekologicznego). Istotnym dopełnieniem opisu przypadku powinno być rozpoznanie sposobu gromadzenia wcześniejszych doświadczeń – te wpływają na poziom kapitału społecznego i ludzkiego, a ten na fazę wdrażania instrumentu RLKS.

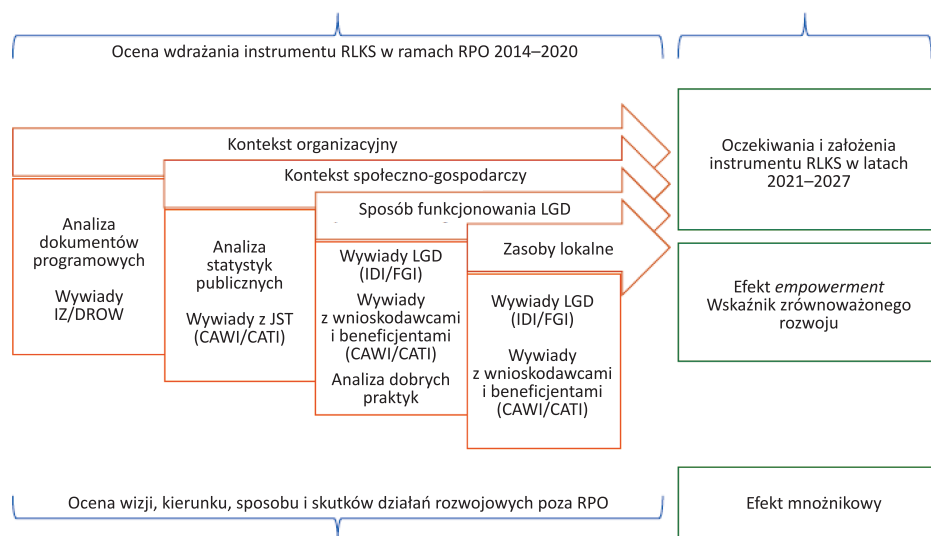
Rysunek 2. Uwarunkowania wdrażania RLKS



Źródło: opracowanie własne.

Przyjęcie powyższych założeń prowadziło do obrania schematu badania (rys. 3), które realizowane było w porządku i w sposób, który pozwoli odnieść się do wszystkich powyższych kwestii. W badaniu odtworzono kontekst organizacyjny na poziomie makro (analiza dokumentów źródłowych, wywiady z przedstawicielami IZ/DROW), jak również na poziomie mikro (sposób funkcjonowania LGD – wywiady LGD, wywiady z beneficjentami i wnioskodawcami, analiza dobrych praktyk) oraz odtworzono kontekst społeczny: uwarunkowania społeczno-gospodarcze obszaru objętego RLKS (na podstawie analizy statystyk publicznych oraz wywiadów z JST) i zasobów społecznych i ludzkich (na podstawie wywiadów z wnioskodawcami, beneficjentami oraz LGD). Wszystkie dane łącznie służyły też ocenie, na ile wdrożenie RLKS przyczynia się do efektu *empowerment* (który w dalszej perspektywie będzie sprzyjał rozwojowi neo-endogennemu) oraz jaka wizja rozwojowa wyłania się z podejmowanych działań i jak bliska jest ideałowi zrównoważonego rozwoju (jaki może być kierunek rozwoju w kolejnej perspektywie).

Rysunek 3. Schemat badania



Źródło: opracowanie własne.

Wyzwania metodyczne

Omawiane badanie ewaluacyjne jest przykładem partycypacyjnego podejścia do badania. Ze względu na nowatorski charakter instrumentu przypisywano bardzo dużą wagę do ewaluacji i jej efektów. Ukształtowało to zarówno działania przygotowawcze do badania, jak i etapy końcowe (konsultacje wyników i wypracowywanie rekomendacji).

Działania przygotowawcze objęły kilka faz konsultacji dotyczących zarówno tworzenie opisu przedmiotu badania (SOPZ), jak i tworzenia założeń do badania oraz konsultacji narzędzi badawczych. W ten ostatni etap włączono zarówno przedstawicieli IZ, jak i przedstawicieli LGD.

Ten typ działań ma zarówno zalety, jak i ograniczenia. Najważniejszą zaletą jest to, że tak pomyślany proces konsultacji zwiększa szanse na to, że badanie odpowiadało na istotne potrzeby zamawiającego. Niewątpliwie miało to znaczenie dla budowania pozytywnego nastawienia do badania postrzeganego dzięki konsultacjom jako niezagrażające i służące rozwiązaniu doświadczanych problemów. Jednocześnie konsultacje spowodowały podwyższenie oczekiwań co do rezultatów badania (także takich, których nie mogło ono przynieść).

Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na pewne ograniczenia tego procesu. Dobór uczestników konsultacji był poprawny zewnętrznie. Posłużono się trafnymi kryteriami, reprezentowane były wszystkie typy organizacji, które miały styczność z RLKS. Jednocześnie jednak, nie we wszystkich przypadkach był to udział celowy, na przykład gdy któraś z reprezentowanych komórek organizacyjnych ma w istocie

tylko powierzchowną styczność z RLKS. Proces badawczy był rozciągnięty w czasie, w efekcie doświadczono falowania zaangażowania uczestników procesu – naprzemiennie zwiększanie i zmniejszanie zainteresowania badaniem. Konsultacje stały się także polem próby zademonstrowania własnych „interesów” (dotyczy to zarówno LGD, jak i IZ), przez wskazywanie spraw uznanych na tym etapie za znaczące lub możliwe do pominięcia w badaniu (jak problem hipotezy „kolonizacji” Rad LGD przez samorządy lokalne, o którym – na etapie konsultacji – przedstawiciele LGD uznali, że nie jest warta weryfikowania).

Wyzwania analityczne

Najważniejszą konsekwencją partycypacyjnego charakteru planowania badania okazało się uruchomienie dalszego procesu zmian wewnątrz programu. W efekcie refleksji nad programem (wzmocnionej przez namysł nad ewentualnymi problemami do rozpoznania w badaniu) podjęto rozmaite działania naprawcze (na przykład zaprojektowano i rozpoczęto cykl konsultacji i szkoleń dla LGD). Wprawdzie można oczekiwać, że takie działania będą korzystne dla efektów wdrażania RLKS, ale jednocześnie procesualność badanego zjawiska stanowiła dodatkowe wyzwanie badawcze – przedmiot badania podlegał zmianie równoległe do niego.

Dodatkowym wyzwaniem analitycznym jest fakt, że badanie w dużej mierze zależy od autorefleksyjności uczestników procesu. Ten zaś jest różny i zależny w szczególności od:

- wcześniejszych doświadczeń – te są różne zarówno dla LGD, jak i IZ – tu zachodzi relacja, że im dłuższe jest doświadczenie, tym lepsze rozumienie samego instrumentu oraz własnej roli w programie, a zarazem tym większa gotowość namysłu nad celowością rozmaitych rozwiązań;
- sposobu rozumienia instrumentu – w szczególności rozumienia tych jego cech, które są przedłużeniem idei LEADERa, w tym oddolności, partycypacyjności, wielosektorowości;
- gładkości wdrażania RLKS – etapu procesu:
 - zagubienie funkcji LGD – program jest niezwykle wymagający i angażujący, co w konsekwencji może prowadzić do przejścia LGD z, zaprojektowanej dla stowarzyszenia, roli lokalnego lidera i animatora do roli organizatora działań; zmiana ta powoduje trudność w ocenie wpływu podejmowanych działań na aktywną integrację lokalnej społeczności i jej zdolności do mobilizacji wewnętrznych potencjałów;
 - otoczenia społecznego – lokalne napięcia (np. wynikające ze zmiany władz samorządowych po wyborach), poziom aktywności społecznej mieszkańców i możliwości rzeczywistego oddziaływania na nie przez LGD mają znaczenie dla tego, na ile gładko przebiega proces wdrażania RLKS;

- punktualności RPO WK-P – nie bez znaczenia dla przebiegu procesu zmiany jest to, czy w ramach programu pojawiały się opóźnienia (np. w ustalaniu procedur) lub zmian proceduralnych, które wpływają na możliwości działania podejmowanego przez LGD i lokalnych wnioskodawców;
- miejsca w procesie zmiany
 - podstawa oceny jest różna, zależnie od miejsca, z którego jest dokonywana; zależnie od przyjętego kryterium oceny inaczej będą postrzegane efekty działań, a nieudolności i sukcesy mogą mieć charakter pozorny; dobrze obrazuje to element procesu badawczego związany z wyłonieniem LGD do pogłębionego badania (studium przypadku); podstawą wyboru przypadków do badania miały być dwie cechy – kontekst społeczno-gospodarczy wdrażania RLKS oraz skuteczność podjętych działań oceniana na podstawie wskaźników; okazało się jednak, że poziom wskaźników nie oddaje rzeczywistej aktywności LGD (np. wedle danych urzędowych LGD był bardzo mało aktywny, nie rozstrzygnięto konkursów i nie podjęto zaplanowanych działań, gdy tymczasem, LGD jest aktywny, działania są zaawansowane, ale unieważniono konkurs na ich dofinansowanie, ponieważ w trakcie procedury konkursowej wprowadzono zmienione reguły dofinansowania na bardziej korzystne dla potencjalnych beneficjentów);
- etapu procesu:
 - IZ jest na innym etapie wdrażania RLKS niż LGD; tu rozpoczęto programowanie kolejnej perspektywy i poszukiwanie konkretnych celów interwencji, dokonywane są już pierwsze oceny sukcesów i porażek pierwszej fazy wdrażania RLKS, gdy tymczasem przedstawiciele LGD są w zupełnie innej fazie – obciążone biurokratycznymi wymogami programu, nadal poszukują sposobu pogodzenia wymogów programu ze swoją pierwotną rolą animatorów lokalnej aktywności.

Podsumowanie

Wyzwanie dla ewaluacji RLKS miało kilka źródeł. Pierwszym z nich była złożoność samego instrumentu, jak i sposobu wdrażania instrumentu RLKS oraz jego nowatorstwo. Po drugie, jest nim procesualność RLKS – jego zmienność w trakcie i, częściowo pod wpływem, badania. Wreszcie, jest nim sam sposób realizacji badania – angażujący późniejszych odbiorców badania w fazy jego projektowania i oceny wyników.

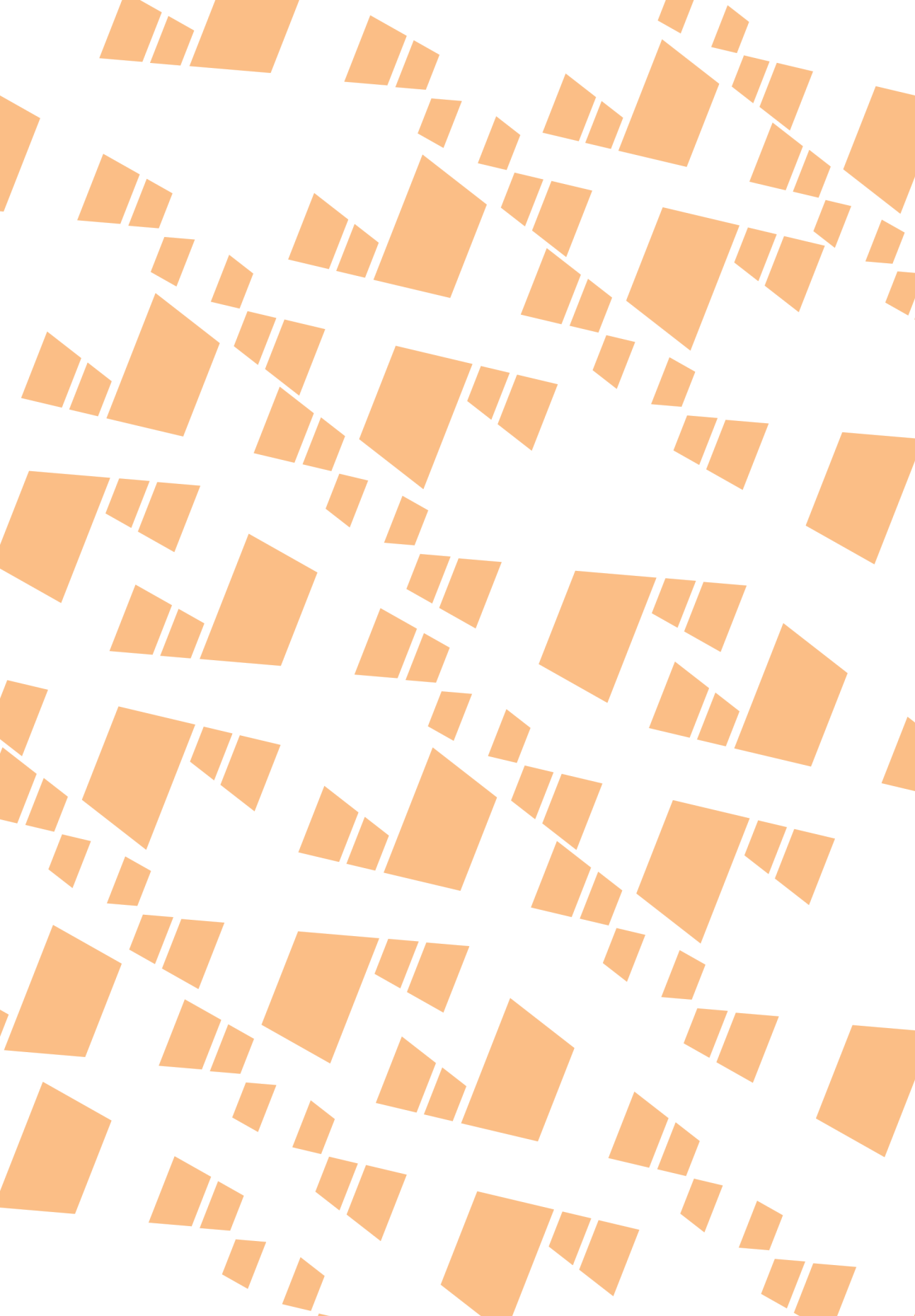
Wyzwania odnoszą się do kilku sfer: metodologicznej, metodycznej i analitycznej. Pierwsze odnosiło się głównie do znalezienia odpowiedniego dla złożonego i wielowymiarowego programu, adekwatnego zaplecza teoretycznego i przełożenia go na język badawczy, użyteczny poznawczo. Wyzwania metodyczne wiązały się przede wszystkim z partycypacyjnym charakterem badania. Ten, poza oczywistymi zaletami, ma też ciemniejsze strony, związane nie tylko z falowaniem zaangażo-

wania uczestników procesu, ale także z koniecznością stałego analizowania przez badaczy gry o kształt badania, toczącej się między uczestnikami ewaluowanego procesu. Wyzwania analityczne wynikały z procesualnego i niejednorodnego charakteru ocenianego zjawiska. Szczególnie jego zmienność w trakcie trwania badania oraz fakt, że proces rozwojowy nie przebiega w tym samym kierunku w poszczególnych LGD wymuszały skomplikowaną ocenę, bo odnoszącą się łącznie do zmian gospodarczych, społecznych i politycznych na poziomie lokalnym, regionalnym, zmieniającego się potencjału ludzkiego lokalnych społeczności, zasobów lokalnych i możliwości ich mobilizacji, adekwatności LSR do lokalnych potrzeb i skuteczności organizacyjnej biur LGD.



Dr Monika Kwiecińska-Zdrenka

Instytut Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
w Toruniu



Wykorzystanie wyników ewaluacji w planowaniu polityki regionalnej – studium przypadku województwa warmińsko-mazurskiego

Emil Walendzik i Paweł Zasadzki

Wstęp

Ewaluacja jako systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne ma na celu poprawę jakości projektowania i wdrażania programów oraz analizę ich skuteczności, efektywności i wpływu. Zastosowanie ewaluacji w programach publicznych zapoczątkowane zostało w Stanach Zjednoczonych w latach 60. XX w. Wraz z intensyfikacją wydatków w ramach polityk prowadzonych na szczeblu Unii Europejskiej (UE) i naciskiem na zwiększenie przejrzystości i wiarygodności działań Wspólnoty, ewaluacja stała się standardowym procesem również wśród programów UE (Olejniczak, 2008, Jaskuła, 2013, s. 55–75).

Początki badań ewaluacyjnych w Polsce sięgają 90. lat XX w., jednak zorientowane były one wówczas głównie w obszarze oświaty. Na wzrost zainteresowania ewaluacją w Polsce wpływ miała integracja kraju z UE zakończona akcesją do grona państw członkowskich Wspólnoty. Podjęte decyzje determinowały wprowadzenie obligatoryjnych badań ewaluacyjnych programów współfinansowanych z budżetu UE, tak aby możliwa była ocena produktów, rezultatów i oddziaływania programów na rozwój regionalny (Bachtler 2008, s. 60–83, *Ewaluacja...2012*, Żuber, Bienias, 2008, s. 84–98).

Wzrost znaczenia ewaluacji w ciągu ostatnich 20 lat zaobserwowano zarówno na szczeblu krajowym jak i wojewódzkim. Wynikiem tych zmian jest wprowadzenie na stałe w planowanie rozwoju regionalnego województw ewaluacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych UE. Również w województwie warmińsko-mazurskim kontynuowany jest proces ewaluacji aktualnego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 (RPO WiM 2014–2020) stanowiącego kontynuację Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007–2013. Proces ewaluacji polityki spójności koordynowany jest aktualnie przez Jednostkę Ewaluacyjną RPO WiM 2014–2020 (JE RPO WiM 2014–2020) umiejscowioną w Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym (ROT) w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (*Plan, 2016, Regionalny, 2018*).

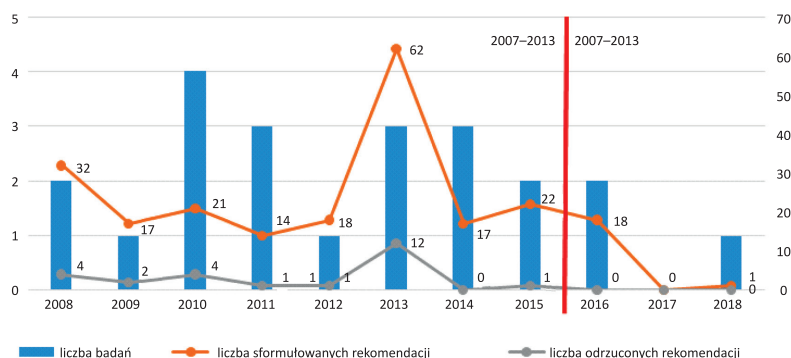
Zakończenie badania ewaluacyjnego i upowszechnienie jego wyników stanowi jedynie jeden z etapów procesu ewaluacji prowadzonej w województwie. Kluczowym zadaniem jednostek zaangażowanych w badanie jest wdrożenie wyników ewaluacji. Wnioski i rekomendacje uzyskane z analizy, wykorzystywane są m.in. do poprawy jakości bieżących i przyszłych interwencji zarówno pod względem

procesu wdrażania, jak też uzyskanych z realizacji badania efektów. Przeprowadzone działania poprzez dokonywanie oceny skuteczności i wydajności polityki, a także projektowanie nowych polityk służą wzmocnieniu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego (*Plan*, 2016, *Wytyczne*, 2015, Bachtler, 2001).

Podkreślić należy przy tym, iż poszczególne cele ewaluacji różnią się w zależności od miejsca w cyklu realizacji interwencji. Ewaluacja przeprowadzana *ex-ante*, a więc przed realizacją interwencji, podejmowana jest w celu przewidywania jej trafności, logiki, prawdopodobnych rezultatów i planowanych do zastosowania instrumentów. Ewaluacja na etapie wdrażania interwencji – *on-going*, przeprowadzana jest w celu pomiaru poziomu realizacji przyjętych założeń oraz czynników determinujących postępy wdrażania i służy bieżącemu usprawnianiu interwencji. Podsumowanie efektów podjętych działań w ramach interwencji, sformułowanie rekomendacji dla przyszłych programów stanowi natomiast cel ewaluacji *ex-post*, przeprowadzanej po zakończeniu interwencji (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, *Plan*, 2016, Bachtler, 2001). Jak podkreśla Bachtler (2001) wyróżnić można cztery przesłanki, wskazujące na konieczność przeprowadzania ewaluacji polityki regionalnej, tj.: uzasadnienie ponoszonych wydatków, zwiększenie efektywności interwencji, weryfikacja założeń polityki regionalnej oraz usprawnienie zarządzania.

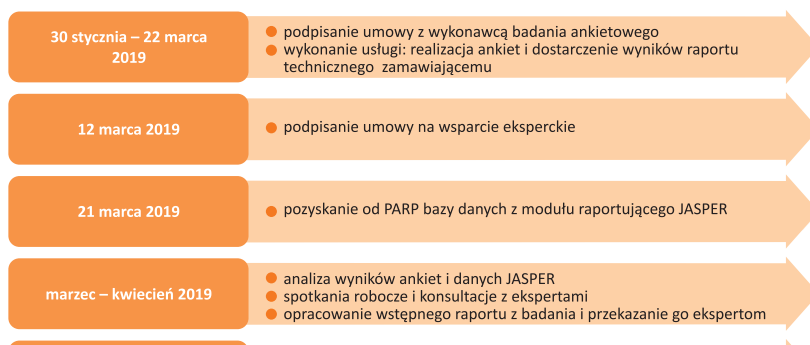
Dorobek badań Jednostki ewaluacyjnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020

Od 2008 r. przeprowadzonych zostało 21 badań ewaluacyjnych zewnętrznych oraz 1 ewaluacja wewnętrzna, w ramach których sformułowano 222 rekomendacje. Większość badań (19) oraz rekomendacji (203) dotyczyła programów z perspektywy finansowej 2007-2013, pozostałe 3 badania i 19 sformułowanych w ramach nich rekomendacji dotyczyło programów z perspektywy 2014–2020. *Gros* rekomendacji (127) wykonawcy sformułowali w wyniku przeprowadzonych ewaluacji typu *on-going*, następnie w ramach rekomendacji *ex-ante* (68) oraz *ex-post* (27). Spośród wszystkich sformułowanych rekomendacji 25 z nich odrzucono, przy czym część, dotyczących przede wszystkim przyszłej perspektywy finansowej nie została wykorzystana do programowania z uwagi na ograniczenia dokumentów rządowych. Najwięcej rekomendacji odrzuconych zostało w ramach badania pt. *Analiza ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020 w województwie warmińsko-mazurskim* przeprowadzonego w 2013 r. Wszystkie rekomendacje z ww. badania odrzucone zostały decyzją Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego (rys. 1).

Rys. 1. Liczba badań, sformułowanych i odrzuconych rekomendacji w latach

Źródło: Opracowanie własne

Rekomendacje opracowane w ramach zrealizowanych badań adresowane były do zróżnicowanego grona odbiorców, przy czym część z nich sformułowana została jednocześnie do kilku adresatów. Najczęściej wskazywanym odbiorcą zaleceń była Instytucja Zarządzająca i Instytucje Pośredniczące Regionalnym Programem Operacyjnym (IZ RPO WiM, IP RPO WiM), które były adresatem 231 rekomendacji¹, co stanowiło 91% wszystkich wskazań. Znacznie mniej rekomendacji, co wynika ze specyfiki prowadzonych badań, miało charakter ministerialny i skierowanych zostało do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (daw. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) – 14 (5,5%) oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – 1 (0,4%). Ze wszystkich wskazówek zaadresowanych do ministerstw odrzucono 3 rekomendacje, przy czym informacje zwrotną otrzymano jedynie w sprawie jednej z nich. Wśród adresatów opracowanych rekomendacji znalazły się ponadto placówki edukacyjne i szkoły wyższe, administracja rządowa i samorządowa, regionalne podmioty badawczo-rozwojowe oraz lokalne instytucje otoczenia biznesu (rys. 2).

Rys. 2. Adresaci sformulowanych rekomendacji (struktura %)

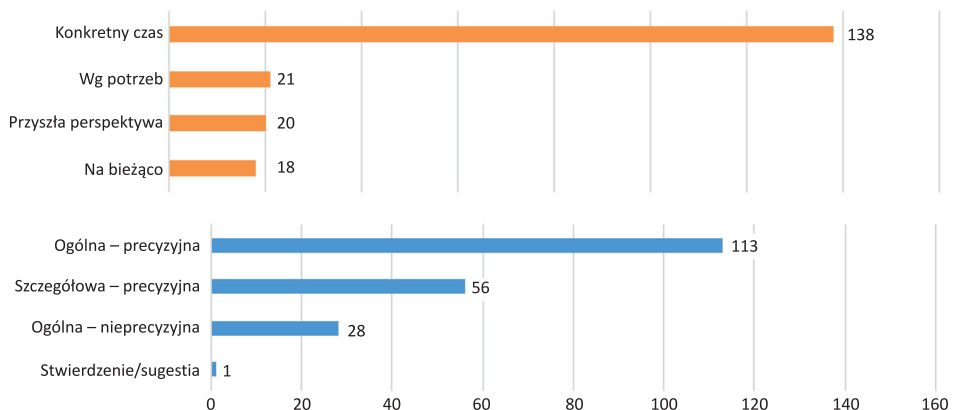
Źródło: Opracowanie własne

¹ W ramach przeprowadzonych badań sformulowano 222 rekomendacje. Część rekomendacji zaadresowana była do kilku instytucji, dlatego ich łączna liczba wynosi 254.

Zarówno zrealizowane badania ewaluacyjne, jak i sformułowane w nich rekomendacje dotyczyły zróżnicowanych obszarów tematycznych. Wśród wszystkich badań, których ostatecznym celem było wzmocnienie rozwoju regionalnego wyodrębnić można te skupiające się na problematyce dobrego zarządzania; rozwoju i modernizacji infrastruktury, czy też poprawy konkurencyjności i innowacyjności lokalnej gospodarki. Obszary tematyczne przeprowadzonych badań determinowały charakter sformułowanych rekomendacji, tj.: konkretność zaleceń, czas ich wdrożenia oraz problemy których dotyczyły.

W większości zaakceptowanych rekomendacji wykonawcy badania wskazali ogólne działania niezbędne do podjęcia w określonym obszarze – rekomendacje ogólne precyzyjne (113). Szczegółowy sposób wdrożenia zaleceń, z jednoczesnym wskazaniem przykładowych czynności jakie należy podjąć w poszczególnych obszarach (szczegółowe precyzyjne) charakteryzowało 56 rekomendacji. W części sformułowanych zaleceń (28) wskazano jedynie ogólne działanie jakie należy podjąć bez określenia obszaru w jakim miałyby one zostać wdrożone, jakiej grupy docelowej dotyczą bądź wskazania konkretnych czynności jakie należy podjąć w celu wdrożenia rekomendacji (ogólne nieprecyzyjne). Jedna ze sformułowanych w badaniach rekomendacji miała charakter sugestii (rys. 3). Spośród przyjętych do wdrożenia rekomendacji, aż w 138 z nich określony został szczegółowy termin wdrożenia np. poprzez wskazanie miesiąca, kwartału, roku, wyznaczenie terminu granicznego lub okresu programowania. Pozostałe kategorie, tj.: „wg potrzeb”, „przyszła perspektywa” czy „na bieżąco” stanowiły 30%.

Rys. 3. Precyzyjność i czas wdrożenia rekomendacji

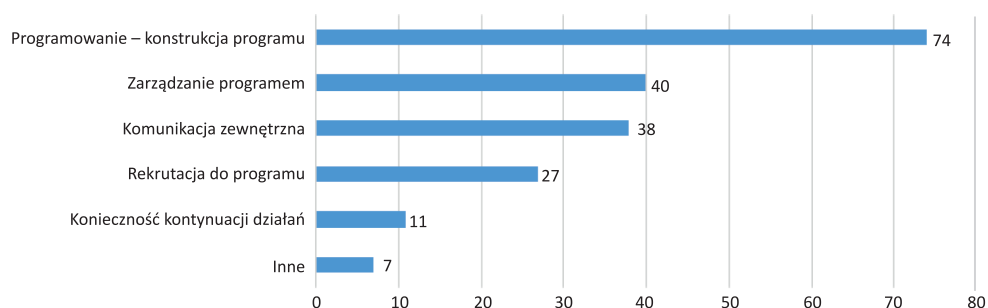


Źródło: Opracowanie własne

Spośród przyjętych przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego rekomendacji z badań (197), najwięcej odnosiło się do problemów związanych z projektowaniem i konstrukcją programu (74). Obszar ten dotyczył m.in. kwestii

dotyczącej przesunięć niewykorzystanej alokacji, trudności z realizacją wartości docelowych wskaźników; jak również brakiem adekwatnych wskaźników opisujących dane działanie, obszar lub cel. Kwestie poprawy bądź zmian w zarządzaniu programami, dotyczyły m.in.: szkoleń i motywowania pracowników, korekty systemu wyboru projektów czy problemów infrastrukturalnych IZ lub IP. Nieznacznie mniej sformułowanych zaleceń (38) dotyczyło problemów z zewnętrzną komunikacją, takich jak: niedostateczna promocja RPO WiM i Funduszy Europejskich; brak rozpoznawalności IZ RPO oraz niefunkcjonalności i małej częstotliwości aktualizacji strony internetowej RPO. Aspekt rekrutacji do programu stanowił z kolei przedmiot 27 rekomendacji, w których wskazano m.in. na problem długiego procesu oceny projektów, braku uszczegółowienia kryteriów merytorycznych oraz braku kryteriów weryfikujących logikę projektu. Na brak jakiegokolwiek problemu i potrzebę kontynuacji dotychczasowych działań wskazano w 11 rekomendacjach (rys. 4).

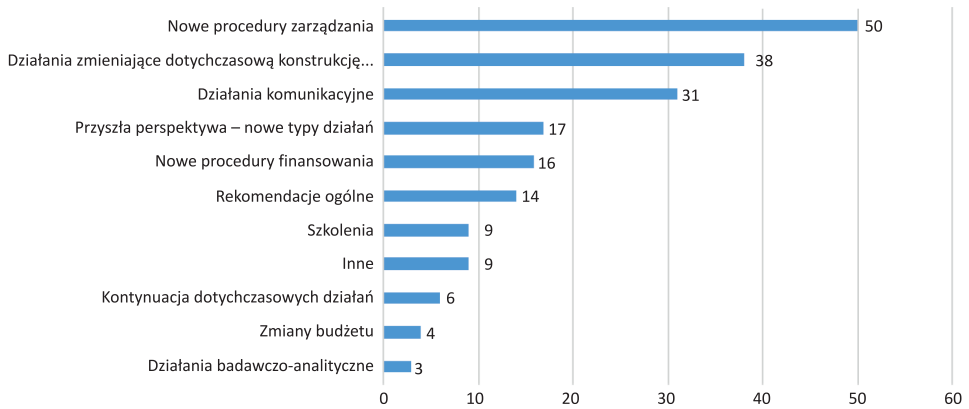
Rys. 4. Problemy przedstawiane w przyjętych rekomendacjach



Źródło: Opracowanie własne

W ramach sformułowanych i zaakceptowanych rekomendacji określono szereg działań i instrumentów umożliwiających wdrożenie zmian. Wskazanie nowych procedur zarządzania jako formy realizacji rekomendacji wskazano w 50 opracowanych zaleceniach. Wdrożenie 38 rekomendacji wymagało, bądź wymagać będzie w przyszłości działań zmieniających konstrukcje programu, natomiast 31 podjęcia działań komunikacyjnych. Spośród wszystkich zaproponowanych sposobów wdrożenia rekomendacji najrzadziej wskazywano na kontynuację dotychczasowych działań (6), zmiany budżetowe (4) oraz działania badawczo-analityczne (3), co determinowane było charakterem sformułowanych rekomendacji (rys. 5).

Zdecydowana większość rekomendacji nie porusza kwestii zasobów, niezbędnych do ich wdrożenia, tj. środków finansowych, technologii, kapitału ludzkiego. Jedynie 1% rekomendacji wskazuje na konieczność zwiększenia zatrudnienia, obciążenia pracowników, czy też poniesienia nakładów finansowych.

Rys. 5. Działania/instrumenty proponowane w rekomendacjach

Źródło: Opracowanie własne

Analiza jakościowa

Proces ewaluacji od samego początku, tj. od 2007 r. podlegał modyfikacjom, z każdym kolejnym badaniem JE zdobywała nowe doświadczenia i doskonaliła m.in. proces konsultacji i wdrażania rekomendacji. Oprócz prowadzenia własnych (rozbudowanych) baz danych dotyczących monitorowania rekomendacji (narzędzie zwłaszcza przydatne w perspektywie 2007–2013 przy rocznych informacjach dotyczących działań w zakresie ewaluacji) doskonalono również system konsultacji rekomendacji. Od ok. 2010 r. w każdym badaniu odbywa się obowiązkowo tzw. panel dyskusyjny, który przeprowadzony jest w formie warsztatowej po zakończeniu kompleksowej analizy i oceny zebranego materiału badawczego i sporządzeniu projektu raportu końcowego. Panel ma na celu wypracowanie ostatecznych wniosków i rekomendacji. Udział w nim biorą zazwyczaj przedstawiciele wykonawcy oraz zamawiającego (w tym adresaci rekomendacji).

Analiza rekomendacji wykazała, iż większość rekomendacji nie określa precyzyjnie czasu, kosztu ani zaangażowania kadry w podmiotach wdrażających rekomendację. Wdrożenie każdej rekomendacji wymaga zaangażowania pracowników odpowiedzialnych za daną kwestię i czasu (niekoniecznie zawsze środków). Nie zawsze ewaluator jest w stanie oszacować ww. kwestie, jednak często ewaluatorzy tłumaczą się nieznaną strukturą organizacyjną zamawiającego itd., a tym samym niemożnością określenia tych zagadnień. Zamawiający otrzymuje więc rekomendację, która wymaga dodatkowego zaangażowania ww. czynników co może przekładać się na jakość wdrożenia rekomendacji oraz wykonywanej pracy. Ewaluatorzy opracowując rekomendacje muszą więc brać pod uwagę możliwości zamawiającego. Nadrzędnym celem powinny być też poniesione nakłady w stosunku do celu.

W analizowanym okresie, część ewaluacji dotyczyła tematycznie tych samych obszarów (np. system zarządzania programem operacyjnym). W SOPZ-ach zawarte były zapisy dotyczące odniesienia się do poprzednich ewaluacji, jednak można odnieść wrażenie, że ewaluatorzy rzadko weryfikowali efekty wdrożenia rekomendacji z poprzednich badań o podobnej tematyce. Kwestia nie dotyczyła monitorowania postępu we wdrażaniu rekomendacji (tego dotyczy sprawozdawczość), ale zbadania jak zmienił się dany obszar po wdrożeniu rekomendacji, czy przyniosły one wymierne korzyści. Brak oceny danego obszaru po wdrożeniu rekomendacji powoduje, iż staje się to tylko obowiązkiem, a nie narzędziem do poprawy jakości i skuteczności bieżących i przyszłych interwencji.

Problematyczną kwestią w obszarze weryfikowalności wdrożenia rekomendacji są też rekomendacje kierowane do podmiotów zewnętrznych np. uczelni, zrzeszeń przedsiębiorców, ministerstw, itd. Pierwszym problemem jest sprawozdawczość – Instytucja Zarządzająca nie posiada narzędzi umożliwiających nakazanie przedstawienia sprawozdania z wdrożenia rekomendacji. Najskuteczniejszym rozwiązaniem okazała się wcześniej nawiązana dobra współpraca. Kolejną kwestią jest, poruszana już wcześniej, weryfikowalność efektów wdrożenia rekomendacji. Często podmioty zewnętrzne (szczególnie przedsiębiorcy) nie chcą lub nie mogą dokonywać oceny efektów wdrożonych rekomendacji, tym samym powoduje to, iż nie jest znana skala i zakres zmian jakie zaszły po wprowadzeniu rozwiązań wprowadzonych w ramach zaproponowanych rekomendacji. Inną kwestią są tzw. rekomendacje horyzontalne kierowane do podmiotów wyższego szczebla m.in. ministerstw, BGK (łącznie 15 rekomendacji przez ponad 10 lat). Przekazywane są one do Krajowej Jednostki Ewaluacji (dawniej Krajowej Jednostki Oceny), która odpowiada za ich monitorowanie. W przypadku tych rekomendacji Instytucja Zarządzająca nie uzyskała informacji zwrotnej od adresatów rekomendacji wyższego szczebla o sposobie wdrożenia rekomendacji. Wynikało to m.in. ze zmian organizacyjnych w tych podmiotach, jak również z kwestii administracyjnych.

Odrębną kwestią są rekomendacje dotyczące przyszłej perspektywy finansowej. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007–2013 były to rozwiązania opracowane dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego z uwzględnieniem jego specyfiki oraz potrzeb i umiejętności potencjalnych odbiorców Programu. Łącznie opracowano 32 rekomendacje dotyczące przyszłej perspektywy w zakresie kwestii wdrożeniowych (w tym związanych z zarządzaniem samym programem) oraz konstrukcji programu. Wiele z rekomendacji nie mogło zostać wykorzystanych przy opracowywaniu nowego programu ani też podczas jego wdrażania. Ograniczenia narzucone przez m.in. dokumenty wyższego szczebla uniemożliwiły ich uwzględnienie. Regionalny Program Operacyjny powinien być odzwierciedleniem specyfiki danego regionu, tym samym zawierać rozwiązania opracowane specjalnie dla jego potrzeb.

Podsumowanie

Proces ewaluacji w województwie warmińsko-mazurskim ulega ciągłym modyfikacjom, co stanowi pochodną zmian wytycznych oraz doświadczenia Jednostki Ewaluacyjnej z przeprowadzonych badań. Kwestią problemową utrudniającą wdrożenie rekomendacji było m.in. brak lub niedokładne szacowanie przez wykonawców czasu, kosztów oraz zapotrzebowania kadrowego do wdrożenia zaleceń. Ponadto Instytucja Zarządzająca często nie ma pełnej informacji oraz możliwości sprawowania kontroli nad stanem wdrożenia rekomendacji zleczanych na zewnątrz, co potwierdziło się w przypadku rekomendacji zaadresowanych do ministerstw. Jedną z ważniejszych zmian w kształcie procesu ewaluacji jest wprowadzenie metody panelu dyskusyjnego, w którym uczestniczą przedstawiciele zamawiającego i wykonawcy. Realizacja metody umożliwi opracowanie najskuteczniejszego sposobu wdrożenia rekomendacji formułowanych w badaniu, co umożliwi wyeliminowanie słabych stron w dotychczasowym procesie ewaluacji. Spodziewanym efektem wprowadzonych zmian jest zwiększenie odsetka wdrażanych rekomendacji, których celem jest wzmocnienie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Bibliografia

- Bachtler J. 2001. Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(7), s. 41–60.
- Bachtler J. 2008. Ewaluacja regionalnej polityki w Europie: kultura, zaangażowanie i potencjał. W: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Akademia Leona Koźmińskiego i Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 60–83.
- Bienias S., Strzęboszewski P., Opałka E. (red.) 2012. *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Jaskuła S. 2013. Metodologia procesu ewaluacyjnego. W: *Ewaluacja programów operacyjnych – aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne. Ewaluacja RPO WK-P*. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, s. 55–75
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. 2015. *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa.
- Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020*, Olsztyn, 2018.
- Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego. 2018. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020*, Olsztyn.
- Żuber P., Bienias S. 2008. System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość. W: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Akademia Leona Koźmińskiego i Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 84–98.



W imieniu autorów artykułu Pani Lidia Skrzypek

Departament Polityki Regionalnej
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Wskaźniki rezultatu długoterminowego – studium przypadku województwa zachodniopomorskiego

Monika Koperkiewicz

Wstęp

Tło, kontekst, wymagania związane z realizacją badania wskaźników rezultatu długoterminowego

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest jednym z trzech funduszy realizujących politykę regionalną Unii Europejskiej. Ma istotne znaczenie dla realizacji celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby ocenić skuteczność i efektywność instrumentów służących wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego potrzebne są dowody. Są one dostarczane poprzez system monitorowania i ewaluacji dla inwestycji finansowanych z Funduszu. Jego podstawowym elementem jest katalog wskaźników wspólny dla wszystkich państw członkowskich, który zawiera następujące typy wskaźników:

- wspólne wskaźniki produktu dotyczące uczestników,
- wspólne wskaźniki produktu dotyczące podmiotów,
- wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego dotyczące uczestników,
- wspólne długoterminowe wskaźniki rezultatu dotyczące uczestników.

Komisja Europejska, w wytycznych „Programming period 2014–2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document”, doprecyzowała założenia systemu monitorowania i ewaluacji oraz określiła definicje wskaźników i wymagania dotyczące ich monitorowania, w tym moment ich pomiaru. I tak:

- wskaźniki produktu są generowane w momencie rozpoczęcia udziału uczestnika w projekcie;
- wskaźniki rezultatu bezpośredniego mierzone są do 4 tygodni od zakończenia udziału przez uczestnika w projekcie;
- wskaźniki rezultatu długoterminowego mierzą efekty osiągnięte w okresie co najmniej 6 miesięcy po opuszczeniu przez uczestnika projektu.

Jak zostało wyżej wskazane, wskaźniki produktu dotyczą zarówno osób, jak i podmiotów. Natomiast wskaźniki rezultatu odnoszą się tylko do osób – uczestników. Jak sama nazwa wskazuje, wskaźniki rezultatu bezpośredniego pokazują

zmianę, która nastąpi krótko (do czterech tygodni) po zakończeniu udziału uczestnika w projekcie. Natomiast wskaźniki rezultatu długoterminowego mają uchwycić sytuację uczestników sześć miesięcy po opuszczeniu projektu i dzielą ich na dwie grupy: uczestników, którzy po zakończeniu udziału w projekcie podjęli pracę (czyli tych, którzy byli bezrobotni lub bierni zawodowo w momencie przystąpienia do projektu) oraz uczestników, którzy po zakończeniu udziału w projekcie znaleźli się w lepszej sytuacji na rynku pracy (czyli tych, którzy w momencie przystąpienia do projektu już pracowali).

Monitorowanie i ewaluacja w perspektywie finansowej 2014–2020 stawiają różnorodne wyzwania. Jednym z nich jest właśnie monitorowanie i pomiar wskaźników rezultatu długoterminowego. Niniejsze studium przypadku dotyczy badania jednego ze wspólnych wskaźników rezultatu długoterminowego pn. *Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu*. Ten wskaźnik został wpisany do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020 jako jeden z mierników efektów wsparcia udzielanego tylko w ramach *osi VI Rynek pracy* (priorytet inwestycyjny 8v) i jest realizowany poprzez projekty wdrażane w *działaniu 6.1 Usługi rozwojowe skierowane do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw na podstawie systemu popytowego*. Zgodnie z definicją wskaźnika przedstawioną w wytycznych przez Komisję Europejską obejmuje on osoby, które miały status osób pracujących w momencie przystąpienia do wsparcia z EFS i w ciągu 6 miesięcy po opuszczeniu programu przeszły z niepewnego do stabilnego zatrudnienia i/lub z niepełnego do pełnego zatrudnienia i/lub zmieniły pracę na inną, wymagającą wyższych kompetencji/umiejętności/kwalifikacji i wiążącą się z większą odpowiedzialnością i/lub które awansowały w pracy. Wskaźnik ten jest jedynym wskaźnikiem długoterminowym, który odnosi się do osób aktywnych zawodowo przed skorzystaniem ze wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wymagania Komisji Europejskiej dotyczące monitorowania wskaźników EFS i EFRR zostały doprecyzowane na poziomie krajowym w *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*. W odniesieniu do EFS wytyczne do katalogu wskaźników wspólnych dodają obowiązkowe wskaźniki kluczowe, a także przedstawiają strukturę systemu wskaźników, zasady monitorowania postępu rzeczowego i typologię wskaźników. Dodatkowo w załączniku nr 2 zawarta jest Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych (WLWK) dla EFS, która obejmuje definicje i objaśnienia wskaźników. Pomiarowi wskaźników rezultatu długoterminowego został poświęcony Załącznik nr 6. Zgodnie z nim, większość wskaźników rezultatu długoterminowego zostanie oszacowana na poziomie krajowym przez Instytucję Zarządzającą PO WER dla wszystkich Regionalnych Programów Operacyjnych, na podstawie danych pochodzących z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub z badania ilościowego przeprowadzonego na próbie uczestników. Instytucje Zarządzające RPO, w tym Instytucja Zarządzająca

Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego odpowiadają za pomiar dwóch wskaźników. Wskaźniki te muszą zostać oszacowane na podstawie wyników badania ilościowego uczestników wsparcia, w tym wskaźnika wspólnego będącego przedmiotem niniejszego studium przypadku.

W Załączniku nr 6 wskazano, że badanie ewaluacyjne należy, co do zasady, przeprowadzić co najmniej czterokrotnie w okresie programowania na reprezentatywnej próbie zgodnie z poniższym harmonogramem:

- dla osób, które zakończyły udział we wsparciu od początku realizacji programu do 30 czerwca 2018 roku:
 - I badanie – obejmujące uczestników, którzy zakończyli udział we wsparciu od początku realizacji programu operacyjnego do 31 grudnia 2016 r.;
 - II badanie – obejmujące uczestników, którzy zakończyli udział we wsparciu od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.;
- dla osób, które zakończyły udział we wsparciu od 1 lipca 2018 roku do 31 grudnia 2023 roku:
 - III badanie – obejmujące uczestników, którzy zakończyli udział we wsparciu od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.;
 - IV badanie – obejmujące uczestników, którzy zakończyli udział we wsparciu od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

Wskazano również, że badania terenowe mogą się rozpocząć najwcześniej pół roku po zakończeniu przez uczestnika udziału w projekcie.

W uzasadnionych przypadkach, np. niewielkiej liczbie osób podlegających badaniu, wytyczne dopuszczają możliwość wyliczenia wartości wskaźników łącząc populacje osób określone dla poszczególnych badań. Oznacza to, że wskazane I i II badanie mogą zostać zrealizowane jako jedno badanie, w oparciu o jedną próbę. Taka sytuacja wystąpiła w przypadku RPO WZ 2014-2020.

W odniesieniu do wskaźnika *Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy, sześć miesięcy po opuszczeniu programu* Załącznik nr 6 wskazuje, że w metodologii doboru próby do tych badań należy zastosować co najmniej takie cechy jak:

- priorytet inwestycyjny, jako warstwa główna,
- płeć (K/M),
- grupy wiekowe, odnoszące się do przedziałów określonych w WLWK,
- status na rynku pracy (zatrudnienie),
- wykształcenie, zgodne z klasyfikacją ISCED, o ile zostało ono wskazane jako cel w programie tj. kategorie wykształcenia pojawiły się we wskaźnikach produktu lub rezultatu,
- niepełnosprawność (TAK/NIE), o ile zostało ono ujęte jako cel w programie wyrażony wskaźnikami.

Zgodnie z wytycznymi jako operat losowania należy przyjąć bazę z systemu informatycznego (SL 2014 lub jego odpowiednika). Ponadto, badania należy zrealizować techniką CATI lub CAWI lub stosując podejście mixed – mode, polegające na połączeniu obu tych technik. W Załączniku nr 6 określono również minimalny zakres pytań, który należy wykorzystać do budowy kwestionariusza ankiety w badaniu, dając jednocześnie Instytucjom Zarządzającym możliwość poszerzenia go zgodnie z własnymi potrzebami. Zaznaczono przy tym jednak, że należy zapewnić jednolitą logikę kwestionariuszy stosowanych w poszczególnych etapach badania. Załącznik nr 6, w formie algorytmu, określa także klucz pozwalający na stwierdzenie osiągnięcia przedmiotowego wskaźnika przez ankietowanego uczestnika.

Wskaźnik rezultatu długoterminowego w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020

Jak wspomniano na wstępie, wskaźnik rezultatu długoterminowego, będący przedmiotem niniejszego studium przypadku występuje tylko w Działaniu 6.1 *Usługi rozwojowe skierowane do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw na podstawie systemu popytowego*, wchodzącym w skład Priorytetu Inwestycyjnego 8(v). Działanie to jest wdrażane przez Instytucję Pośredniczącą – Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie w ramach Osi priorytetowej VI Rynek Pracy RPO WZ 2014-2020. Celem interwencji w tym działaniu jest wzrost poziomu konkurencyjności i kondycji zachodniopomorskich przedsiębiorstw poprzez zapewnienie przedsiębiorstwu lub przedsiębiorcy możliwości samodzielnego wyboru usług rozwojowych w ramach oferty dostępnej w Bazie Usług Rozwojowych, najbardziej odpowiadających na aktualne potrzeby przedsiębiorstwa.

W działaniu 6.1 grupą docelową są przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich pracownicy, a w szczególności pracownicy w wieku 50 lat i więcej, pracownicy o niskich kwalifikacjach oraz przedsiębiorstwa wysokiego wsparcia. Do nich kierowane jest wsparcie w ramach Podmiotowego Systemu Finansowania (PSF) usług rozwojowych w postaci:

- usług szkoleniowych,
- usług rozwojowych o charakterze zawodowym, w tym m.in. kwalifikacyjnego kursu zawodowego, kursu umiejętności zawodowych oraz innych umożliwiających uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych,
- pozostałych usług rozwojowych: usług doradczych, egzaminów, studiów podyplomowych.

Projekty są realizowane w oparciu o system refundacji kosztów usługi rozwojowej, czyli przedsiębiorca musi najpierw ze swoich środków zapłacić za wykonanie usługi rozwojowej wybranej w BUR, a następnie otrzyma zwrot części poniesionych

kosztów. Okres realizacji umowy wsparcia usługi rozwojowej podpisanej z przedsiębiorstwem nie może przekraczać roku, z wyłączeniem wsparcia w postaci studiów podyplomowych, dla których okres realizacji umowy wsparcia usługi rozwojowej nie będzie przekraczał 2 lat. Natomiast poziom dofinansowania kosztów pojedynczej usługi nie mógł przekroczyć 50% kosztów usługi rozwojowej z wyjątkiem poziomu dofinansowania kosztów pojedynczej usługi rozwojowej w odniesieniu do:

- usług rozwojowych prowadzących do zdobycia kwalifikacji lub przedsiębiorców, którzy uzyskali wsparcie w postaci analizy potrzeb rozwojowych w ramach działania 2.2 PO WER – dla których nie może przekroczyć 70% kosztów usługi rozwojowej;
- przedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego lub przedsiębiorstw działających w obszarze Specjalnej Strefy Włączenia zlokalizowanej na terenie województwa zachodniopomorskiego, lub pracowników w wieku powyżej 50 roku życia, pracowników o niskich kwalifikacjach oraz przedsiębiorstw wysokiego wzrostu – dla których nie może przekroczyć 80% kosztów usługi rozwojowej.

W ramach ogłoszonego w 2016 konkursu zostało wyłonionych do dofinansowania 3 projektodawców („operatorów wsparcia”): Polska Fundacja Przedsiębiorczości (PFP), Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (ZARR) i Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (KARR), z którymi podpisano umowy na łączną kwotę dofinansowania 68 539 479,58 zł. W okresie od 01.04.2017 r. do 31.03.2020 r. każdy z projektodawców zadeklarował objęcie wsparciem w ramach projektu minimum 3780 osób, w tym do końca 2018 roku minimum 1700 osób (łączna liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie razem z pracującymi na własny rachunek zadeklarowana w projektach 15 810 osób). W 2019 roku planowane jest rozstrzygnięcie konkursu i wybór kolejnych operatorów.

Realizacja badania wskaźnika rezultatu długoterminowego w województwie zachodniopomorskim

W Województwie Zachodniopomorskim, na skutek opóźnień w uruchomieniu interwencji w ramach PI 8(v) wynikających głównie z opóźnień na poziomie krajowym z przygotowaniem Bazy Usług Rozwojowych opartej na systemie popytowym uległ modyfikacji, przedstawiony w Załączniku nr 6, harmonogram kolejnych edycji badania przedmiotowego wskaźnika.

Sama liczba edycji, czyli 4, nie zmieni się. Pierwsza edycja badania wynikała z konieczności podania w Sprawozdaniu Rocznym za 2018 rok przejściowych wyników monitorowania wskaźnika. Pierwsza edycja badania była tożsama z badaniem I i II wskazanym w Załączniku nr 6. Obejmowała ona uczestników, którzy zakończyli

wsparcie do 30 czerwca 2018 roku. Samo badanie, z uwagi na 6-miesięczny okres „trwałości” określony w definicji wskaźnika zostało przeprowadzone w I kwartale 2019 roku, aby jego wyniki mogły zostać wskazane w Sprawozdaniu Rocznym za 2018 rok. Uwzględniając fakt, że uczestnicy nie powinni być badani później niż 2 lata po opuszczeniu wsparcia, ramowy harmonogram kolejnych 3 edycji badania przedstawia się następująco:

- drugie badanie obejmuje uczestników, którzy zakończyli wsparcie w okresie od 1 lipca 2018 roku do 31 grudnia 2019 roku i zostanie zakończone w III kwartale 2020 roku,
- trzecie badanie obejmuje uczestników którzy zakończyli wsparcie w okresie od 1 stycznia 2020 roku do 30 czerwca 2021 roku i zostanie zakończone w I kwartale 2022 roku,
- czwarte badanie obejmuje uczestników którzy zakończyli wsparcie w okresie od 1 lipca 2021 roku do 31 grudnia 2022 roku i zostanie zakończone w III kwartale 2023 roku.

Sposób przeprowadzenia każdej z czterech edycji badania wskaźnika nie musi być jednakowy. Każde badanie może być zlecone w całości jednemu wykonawcy, ale też może być ono przeprowadzone jako badanie hybrydowe, czyli podzielone na etapy (zadania). Niezależnie od przyjętego sposobu realizacji, za każdym razem muszą być spełnione następujące wymagania:

- ankietowanie uczestników wsparcia musi być zrealizowane przez wyspecjalizowaną firmę, która posiada niezbędne doświadczenie, zasoby ludzkie oraz infrastrukturę techniczną (lokal i sprzęt) potrzebną do realizacji i dokumentowania badań przeprowadzanych techniką CAWI oraz CATI,
- trzeba zachować spójność i ciągłość metodologiczną przy kolejnych edycjach badania, aby można było porównywać i kumulować wyniki,
- analizy wyników badań powinny być prowadzone przy udziale lub pod nadzorem osób posiadających wiedzę i doświadczenie zarówno w obszarze rynku pracy, jak i w prowadzeniu badań statystycznych w obszarze społecznym.

Za koordynację procesu monitorowania wskaźnika odpowiada Instytucja Zarządzająca RPO WZ 2014-2020, która w tym celu m.in.:

- planuje, budżetuje, zleca i rozlicza związane z tym zadania w trybie zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych,
- prowadzi, we współpracy z Instytucją Pośredniczącą, stały monitoring interwencji w ramach działania 6.1 w celu weryfikacji terminów realizacji kolejnych edycji badania, określenia liczby uczestników stanowiących podstawę do każdego z badań oraz identyfikacji nowych czynników, które powinny zostać uwzględnione w badaniach.

Spśród cech, które w Załączniku 6 zostały wskazane jako obowiązkowe do zastosowania przy losowaniu warstwowym próby uczestników badania tego wskaźnika, w I zrealizowanej edycji badania oraz w kolejnych jego edycjach w sposób efektywny zostały i zostaną uwzględnione tylko dwie z nich: płeć oraz grupa wiekowa.

Pozostałe obowiązkowe cechy nie zostały i nie zostaną uwzględnione w losowaniu warstwowym, ponieważ:

- priorytet inwestycyjny jest cechą jednoklasową, bo całe wsparcie objęte tym wskaźnikiem jest realizowane w ramach tylko jednego PI: 8(v),
- niepełnosprawność: w PI 8(v) RPO WZ 2014-2020 nie zastosowano tego wskaźnika, a IZ RPO WZ nie widziała potrzeby uwzględniania tej cechy w tym badaniu,
- wykształcenie: w PI 8(v) RPO WZ 2014-2020 nie zastosowano tego wskaźnika, ale cecha ta została i zostanie w uproszczony sposób (tylko dwie klasy) uwzględniona oprócz szeregu innych cech, w analizach ex-post,
- status na rynku pracy jest cechą jednoklasową, gdyż w RPO WZ 2014-2020 wsparcie w ramach PI 8(v) adresowane jest tylko do osób pracujących w chwili przystąpienia do projektu.

Cecha „grupa wiekowa” obejmuje 3 kategorie: „poniżej 24 lat”, „24–49 lat”, „50 lat i więcej”, czyli przedziały wiekowe, których granice odpowiadają wspólnym dotyczącym wieku wskaźnikom produktu EFS. Po skrzyżowaniu tej cechy z cechą „płeć” otrzymujemy 6 rozłącznych warstw, dla których w sposób niezależny należy wyznaczyć potrzebną wielkość próby losowej w sposób podany we wskazanych wyżej regulacjach.

Wyniki badań w poszczególnych edycjach były i będą analizowane zarówno w odniesieniu do danej edycji, jak i w sposób skumulowany, czyli łącznie z poprzednimi edycjami.

Zakres analiz w każdej edycji obejmował i będzie obejmował dwa główne zadania:

- część nominalna, czyli obliczenie, na potrzeby sprawozdawcze, wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego na podstawie badań ankietowych, z zastosowaniem przedstawionego w Załączniku nr 6 algorytmu identyfikacji osiągnięcia wskaźnika przez każdego z badanych uczestników. W tej części weryfikuje się ex-post reprezentatywność otrzymanych wyników z zachowaniem wymagań jakościowych przedstawionych we wspomnianych już regulacjach oraz przelicza się otrzymane wyniki z poziomu próby losowej na poziom populacji generalnej. Ponadto, weryfikuje się zwrot odpowiedzi (*responserate*) wylosowanych uczestników,
- część uzupełniająca, czyli przeprowadzenie dodatkowych, nieobowiązkowych analiz, które pozwoliłyby na identyfikację czynników mających pozytywny

i negatywny wpływ na wartość wskaźnika oraz, o ile to możliwe i celowe, na jakość i postęp całej interwencji w ramach działania 6.1. Czynniki te zostały i zostaną zidentyfikowane na podstawie dodatkowych cech uczestników (poza płcią i wiekiem) oraz cech związanych z otrzymywanym przez nie wsparciem. Dane do analiz pochodziły przede wszystkim z systemu SL 2014 (były wtedy generowane razem z operatem losowania uczestników badania), a także z przeprowadzonych ankiet (np. z dodatkowych pytań) oraz z bazy danych prowadzonej przez PARP dla wsparcia w ramach Bazy Usług Rozwojowych. Przykładowymi cechami są: czas trwania wsparcia oraz pojedynczej usługi, operator wsparcia, obszar zamieszkania uczestnika (miejski/wiejski oraz jednostka NUTS), wielkość firmy delegującej uczestnika, wykształcenie uczestnika, ocena charakteru i efektów wsparcia udzielona przez uczestnika w ankiecie, liczba, rodzaj i koszt otrzymanych usług wsparcia.

Zgodnie ze wspomnianymi zalecaniami Komisji Europejskiej, we wszystkich analizach, w których występuje wnioskowanie statystyczne wartość poziomu istotności wynosiła 5%.

W pierwszej edycji badania populacja uczestników wynosiła 1123 osoby. Całkowita liczebność próby wyniosła 797 osób.

Ewaluacja hybrydowa – dlaczego i jak?

Pierwotnie badanie miało być zrealizowane w całości przez ewaluatora zewnętrznego. Jednak, mimo dwukrotnego ogłoszenia zapytania ofertowego wpłynęła tylko jedna oferta od tego samego oferenta i nie udało się wybrać dobrego wykonawcy badania, który spełniałby wszystkie określone wymagania. Dlatego podjęto decyzję o realizacji badania hybrydowego, w którym zostały połączone dwa rodzaje potencjałów:

zewewnętrzny:

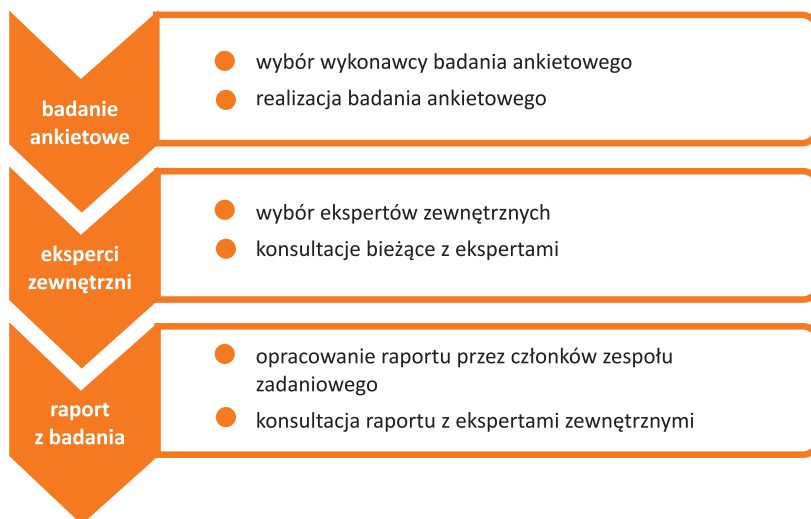
- wykonawca badania ankietowego – konsorcjum firm: Biostat Piszczek Sp. J. oraz Biostat Sp. z o.o. z Rybnika,
- wsparcie eksperckie – Uniwersytet Szczeciński – Instytut Socjologii – Pracownia Diagnoz Społecznych i Badań Ewaluacyjnych – kierownik Pracowni: dr Albert Terelak oraz dr Sebastian Kołodziejczak,

wewnętrzny:

- zespół zadaniowy powołany przez Zarząd Województwa, w skład którego weszli pracownicy komórek merytorycznych Wydziału Zarządzania Strategicznego oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

Badanie hybrydowe zostało zaplanowane wg następujących etapów przedstawionych poniżej.

Schemat 1. Etapy badania



Źródło: opracowanie własne

Harmonogram realizacji badania wyglądał według schematu przedstawionego poniżej:

Schemat 2. Harmonogram realizacji badania



Źródło: opracowanie własne.

Realizacja poszczególnych etapów badania i jego najistotniejsze wyniki

Przed rozpoczęciem badania ankietowego wykonawca we współpracy z zamawiającym opracował ostateczną wersję kwestionariusza ankiety.

W czasie badania wystąpiło kilka istotnych trudności realizacyjnych. Wykonawca po otrzymaniu bazy respondentów zweryfikował ją, aby zidentyfikować duplikaty. Weryfikacja bazy wykazała:

- 5 błędnie zapisanych numerów telefonicznych (z nieodpowiednią liczbą cyfr); 12 zduplikowanych adresów poczty elektronicznej,
- 166 zduplikowanych numerów telefonicznych, w tym 102 numery zduplikowane co najmniej ośmiokrotnie,
- 21 rekordów będących jednocześnie duplikatem numeru telefonicznego oraz adresu poczty elektronicznej,
- 30 rekordów będących duplikatem imienia i nazwiska respondenta.

Kolejna trudność wystąpiła po rozpoczęciu badania techniką CAWI. Pierwsza wysyłka zaproszeń do udziału w badaniu wykazała 79 nieistniejących adresów poczty elektronicznej oraz 8 autoodpowiedzi związanych z nieobecnością w pracy.

Łącznie na pierwszym etapie badania ankietowego na 797 rekordów z próby wykonawca zalecił aktualizację lub wymianę aż 259 rekordów. Chciał w ten sposób uniknąć: blokowania firmowej linii telefonicznej, wysyłki ankiet na ogólny adres poczty elektronicznej, do którego mieli dostęp nie tylko respondenci, realizacji długich rozmów z osobami, które wzięły udział we wsparciu więcej niż jeden raz.

Z powodu trudności realizacyjnych wykonawca ostatecznie skontaktował się z wszystkimi osobami znajdującymi się w bazie danych, także z tymi będącymi na liście rezerwowej. Ostatecznie wykonawca zrealizował 663 ankiety (zamiast zakładanej liczby 797 wywiadów), w tym 589 wywiadów techniką CATI oraz 74 wywiady techniką CAWI. Zrealizowana liczba wywiadów stanowi 83,2% założonej liczby wywiadów. Wskaźnik *responserate* wyniósł 59%.

Poniższa tabela przedstawia przyczyny niezrealizowania wymaganej liczby ankiet.

Tabela 1 Zestawienie zrealizowanych wywiadów i niezrealizowanych ankiet ze wskazaniem przyczyn

Status	Objaśnienie	Liczba rekordów
Zakończony	Wywiady zrealizowane	663
Numer nieaktywny/nie odbiera	Numer nie istnieje Poczta głosowa Minimum 4 nieskuteczne połączenia	253

Odmowa	Odmowa udziału w badaniu Brak reakcji na wysłane zaproszenia	157
Wykluczony	Błędny numer Niedostępność respondenta pod wskazanym numerem	50
Ogółem		1123

Źródło: Sprawozdanie techniczne konsorcjum firm: Biostat Piszczek Sp. J i Biostat Sp. z o.o. z realizacji badania ankietowego dla potrzeb badania ewaluacyjnego „Ewaluacja dotycząca pomiaru poziomu osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020”.

Na 663 respondentów, którzy wypełnili ankietę, zgodnie z algorytmem przedstawionym w Załączniku 6, wskaźnik realizuje 63 uczestników. Wartość błędu statystycznego ex-post wyniosła 1,48%. Oznacza to, że obliczona wartość wskaźnika może być uogólniona na całą populację uczestników wsparcia stanowiącą podstawę do badania.

Tabela 2 Oszacowana wartość wskaźnika

Wskaźnik	Wartość w próbie		Szacowana wartość w populacji (osoby)
	osoby	%	
Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu	63	9,67	108,59

Źródło: opracowanie na podstawie raportu z badania pn. Ewaluacja dotycząca pomiaru osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020.

W poszczególnych warstwach, do realizacji wskaźnika najbardziej przyczynili się:

Tabela 3 Realizacja wskaźnika w poszczególnych warstwach

Cecha	Warstwy	Liczba uczestników, którzy...		Wartość wskaźnika w warstwie (%)
		odpowiedzieli na ankietę osiągnęli wskaźnik	osiągnęli wskaźnik	
płeć	kobieta	362	28	7,73%
	mężczyzna	381	35	11,63%
grupa wiekowa	< 24	22	3	13,64%
	24–49	527	56	10,63%




wiek i płeć	kobieta 24–49	281	25	8,90%
	mężczyzna < 24	9	2	22,22%
	mężczyzna 24–49	246	31	12,60%

Źródło: opracowanie na podstawie raportu z badania pn. Ewaluacja dotycząca pomiaru ...

Przeprowadzone analizy dodatkowe polegały na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: „*Które cechy są istotnie zróżnicowane ze względu na fakt osiągnięcia (lub nie) badanego wskaźnika przez uczestników?*”

W przypadku zmiennych liczbowych ustalono, że istotnie zróżnicowane pod względem wpływu na osiągnięcie wskaźnika są zmienne wskazane w tabeli:

Tabela 4 Wpływ wybranych zmiennych liczbowych na osiągnięcie wskaźnika

Zmienna	Stymulanta /destymulanta
czas uczestnictwa w projekcie w dniach	
wiek uczestnika	
średnia ocena usług przez instytucję w skali 0–5	

Źródło: opracowanie na podstawie raportu z badania pn. Ewaluacja dotycząca pomiaru osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020.

Natomiast w przypadku zmiennych kategoriowych ustalono (na podstawie testu proporcji Fishera), że istotnie zróżnicowane pod względem wpływu na osiągnięcie wskaźnika są wszystkie zmienne wymienione w tabeli:

Tabela 5 Wpływ wybranych zmiennych kategoriowych na osiągnięcie wskaźnika – wartości wskaźnika w kategoriach

Zmienna	Kategorie	Liczba uczestników, którzy...		Wartość wskaźnika dla kategorii (%)
		odpowiedzieli na ankietę	osiągnęli wskaźnik	
wiek – grupy równoliczne*	< 32	194	27	13,92%
	32–40	208	19	9,13%
	> 40	261	17	6,51%
operator projektu*	KARR	250	30	12,00%
	PFP	114	2	1,75%
	ZARR	299	31	10,37%

czas od opuszczenia projektu do 30-06-2018*	< 100	120	18	15,00%
	100-180	386	32	8,29%
	> 180	157	13	8,28%
wielkość firmy delegującej*	mikro	224	15	6,70%
	mała	161	10	6,21%
	średnia	278	38	13,67%
koszt brutto jednej usługi**	< 1 tys.	454	46	10,13%
	1 – 3,5 tys.	425	62	14,59%
	> 3,5 tys.	391	26	6,65%

Źródło: opracowanie na podstawie raportu z badania pn. *Ewaluacja dotycząca pomiaru osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu”* w ramach RPO WZ 2014-2020.

*N=1123 (SL2014)

**N=2081 (BUR)

Wartość wskaźnika osiągnięta w pierwszej edycji badania wyniosła 3-krotnie mniej niż zapisana w RPO WZ 2014-2020 wartość docelowa wynosząca 30%. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w momencie realizacji badania interwencja w ramach PI 8(v) była jeszcze nisko zaawansowana. Grupa uczestników pierwszej edycji badania (1123 osoby) to zaledwie 7% spodziewanej, zaprogramowanej liczby uczestników w PI 8(v).

Wnioski z badania

Pomimo ograniczeń związanych z małą ilością danych, w tym też z niewielką liczbą uczestników, którzy osiągnęli wskaźnik, można zaobserwować pewne prawidłowości, których występowanie będzie musiało zostać potwierdzone i wyjaśnione w kolejnych edycjach badania. Czynniki w istotny sposób powiązanymi z wyższymi wartościami wskaźnika są:

- młody wiek uczestnika – obecnie trudno jest wyjaśnić przyczynę tego związku. Może osoby młode są bardziej zmotywowane do podejmowania szkoleń czy korzystania z innych usług. Może są one łatwiej zatrudniane, a także są „inwestycją” dla przedsiębiorców, którzy, wobec aktualnego rynku pracownika, skłonni są przyciągać pracowników propozycją szkoleń,
- czas uczestnictwa w projekcie – co prawda, zarówno w grupie osób, które osiągnęły wskaźnik, jak i go nie osiągnęły dominują uczestnicy, którzy brali udział we wsparciu tylko jeden dzień, to jednak wśród uczestników, którzy osiągnęli

wskaźnik, o wiele wyższy jest udział osób z dłuższym czasem udziału. Jest to przesłanka do stwierdzenia, że krótki czas udziału we wsparciu jest jedyną, ale na pewno nie wyłączną, przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika,

- wielkość firmy delegującej – wartość wskaźnika jest znacznie wyższa wśród uczestników wydelegowanych do projektu przez firmy średnie, czyli największe dopuszczone do udziału we wsparciu. Może to oznaczać, że większe przedsiębiorstwa, które posiadają własny dział HR i stosują planowanie strategiczne, korzystają ze wsparcia w bardziej przemyślany sposób, nakierowany na osiągnięcie jakiegoś konkretnego celu rozwojowego pracownika,
- data opuszczenia projektu przez uczestnika – wartość wskaźnika jest tym wyższa, im później uczestnik opuszcza wsparcie. Ta prawidłowość może mieć zupełnie różne, dwie przyczyny. Pierwsza to taka, że jakość wsparcia ulega stałemu wzrostowi w czasie, co oznaczałoby, że należałoby się w przyszłości spodziewać wzrostu wartości wskaźnika. Druga to ta, że badanie zostało przeprowadzone za późno w przypadku uczestników, którzy jako pierwsi ukończyli wsparcie i przez to nie potrafili sobie przypomnieć efektów otrzymanego wsparcia w trakcie udziału w ankiecie. Jeśli druga z przyczyn jest prawdziwa, to niezbędne byłoby wprowadzenie większej liczby edycji badania lub podzielenie badania ankietowego w każdej edycji na 2 lub 3 części przesunięte w czasie.

Nieoczekiwany i wymagający pogłębionych analiz w przyszłości jest związek pomiędzy wartością badanego wskaźnika, a kosztem jednej usługi, który w tym badaniu został określony w trzech przedziałach. Okazuje się bowiem, że znacząco najwyższą wartość wskaźnika (14,59%) osiągnęli uczestnicy, którzy korzystali z usług ze środkowego przedziału kosztowego, tj. od 1 do 3,5 tys. zł. Natomiast uczestnicy korzystający z usług najdroższych (ponad 3,5 tys. zł) osiągnęli wskaźnik w wysokości zaledwie 6,65%. Stawia to pod znakiem zapytania sens funkcjonowania bardzo drogiej usługi. Rozwiązanie tej zagadki jest możliwe jedynie z zastosowaniem bardziej zaawansowanych metod badawczych opartych na analizie wielu zmiennych. Dość prawdopodobną przyczyną tego zjawiska może być korzystanie z bardzo drogiej usługi głównie nie przez szeregowych pracowników wspieranych przedsiębiorstw, lecz przez właścicieli firm, którzy oczekują efektów wsparcia innych niż „poprawa sytuacji na rynku pracy”.

Istnieje też duża grupa czynników nie powiązanych istotnie z wartościami wskaźnika. Należą do nich wszystkie typy usług, z których korzystają uczestnicy. Może przyjęty w Bazie Usług Rozwojowych katalog typów usług jest „nierealistyczny” i np. w rzeczywistości granica między „doradztwem” a „szkoleniem” jest trudna do określenia? Nieistotne jest też zróżnicowanie wartości wskaźnika ze względu na wszystkie czynniki terytorialne, czyli: subregion będący miejscem zamieszkania uczestnika, typ obszaru (miejski/wiejski), miejsce realizacji usług (w województwie zachodniopomorskim lub poza nim). Na osiągnięcie wskaźnika nie wpływają także:

wykształcenie uczestnika, liczba otrzymanych usług wsparcia, średnia liczba osób z tej samej instytucji towarzyszących uczestnikowi we wsparciu, czas trwania pojedynczej usługi, koszt otrzymanych usług oraz wszelkie oceny dotyczące otrzymanego wsparcia udzielone przez uczestnika w ankiecie oraz w Bazie Usług Rozwojowych.

Trzeba jednak podkreślić, że niezależnie od powiązania lub nie danego czynnika z badanym wskaźnikiem, w kolejnych edycjach badania wszystkie te powiązania powinny zostać ponownie przeanalizowane.

Warto zadać pytanie o to jakie są mocne i słabe strony przyjętego w województwie zachodniopomorskim hybrydowego modelu badania wskaźnika będącego przedmiotem niniejszego studium przypadku? Najważniejsze z nich przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 6. Mocne strony zastosowania hybrydowego badania wskaźnika rezultatu długoterminowego

Mocne strony
Lepsza sterowalność procesu ewaluacji
Większa elastyczność procesu ewaluacji
Pozytywny wpływ zaangażowania sił własnych Instytucji Zarządzającej
Pozytywny wpływ zaangażowania ekspertów na jakość procesu ewaluacji i jej produktów, w tym raportu z badania
Tańszy koszt realizacji; koszty są związane przede wszystkim ze zleceniem realizacji badania ankietowego przez firmę ankietorską

Źródło: opracowanie własne

Tabela 7. Słabe strony zastosowania hybrydowego badania wskaźnika rezultatu długoterminowego

Słabe strony
Duże zaangażowanie zasobów Instytucji Zarządzającej przy jednoczesnej realizacji innych zadań
Przygotowanie i zlecenie dwóch odrębnych zadań: na realizację badania ankietowego i na udzielenie wsparcia eksperckiego

Źródło: opracowanie własne

Co dalej? Zalecenia i rekomendacje na przyszłość

Na koniec, jako podsumowanie trzeba przedstawić rekomendacje i zalecenia dotyczące realizacji kolejnych edycji badania. Zostały one podzielone na dwie grupy: pierwsza to rekomendacje wynikające z wiedzy i doświadczenia zespołu zadaniowego zdobytego podczas I edycji badania, druga: to rekomendacje ekspertów.

Do rekomendacji, zaproponowanych przez zespół zadaniowy i powstałych w wyniku realizacji badania należą następujące działania:

- kontynuacja kolejnych edycji badania w sposób hybrydowy ze względu na m.in. lepszą sterowalność i elastyczność procesu ewaluacji oraz pozytywny wpływ zaangażowania sił własnych Instytucji Zarządzającej. Jednak w przyszłości zaangażowanie ekspertów zewnętrznych powinno mieć miejsce już na etapie planowania badania, tj. przygotowywania założeń do badania oraz konstruowania kwestionariusza ankiety,
- uzupełnienie kwestionariusza ankiety o pytania, które umożliwiłyby weryfikację wątpliwości, które pojawiły się w I edycji. Jedno z dodanych pytań powinno np. dotyczyć tego, czy respondent próbował zmienić swoją sytuację na rynku pracy i czy to mu się udało. Drugie z dodanych pytań powinno dotyczyć czynników, które pozwolą dokładniej określić źródła osiągnięcia (lub nie) sukcesu na rynku pracy,
- uzupełnienie metodologii analiz o sposób analizowania wyników badań skumulowanych z wynikami poprzednich edycji,
- podjęcie próby uzyskania z Bazy Usług Rozwojowych danych dotyczących sektorowych kategorii otrzymanego wsparcia szczególnie wobec słabych korelacji kategorii wsparcia w dotychczasowym układzie (szkolenie, doradztwo...) z efektami wsparcia,
- szersze niż dotychczas uwzględnienie w analizach kwestii przedsiębiorstw delegujących uczestników do wsparcia, w tym np. przedsiębiorstw jednoosobowych lub sektora działalności przedsiębiorstwa,
- dokładniejsze niż dotychczas uwzględnienie terytorializacji wsparcia w tym np. przejście z poziomu subregionów na poziom powiatów lub bardziej szczegółowe potraktowanie miejsca realizacji wsparcia,
- zweryfikowanie i zmiana sposobu doboru próby losowej na mniej rygorystyczny np. poprzez odstąpienie od krzyżowania warstw,
- stały monitoring wsparcia w ramach działania 6.1 RPO WZ 2014-2020 w celu m.in. zweryfikowania terminów przeprowadzenia kolejnych edycji badania oraz identyfikacji kolejnych czynników które powinny być zastosowane w analizach.

Eksperti zewnętrzni, w dokumencie „Ocena i recenzja badania ewaluacyjnego pn.: Ewaluacja pomiaru poziomu osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długo-

terminowego „liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020 zalecili podjęcie następujących działań:

- wyliczanie niezbędnej minimalnej liczebności próby w oparciu o niemodyfikowaną formułę, gwarantującą największą możliwą minimalną wielkość próby badawczej,
- modyfikacja procedury pozyskiwania danych od uczestników projektu, w kierunku optymalizacji jakości danych (aktualnych i wolnych od wad),
- unikanie syntetyzowania materiału empirycznego na etapie kodowania do bazy danych, gdyż prowadzi to do utraty informacji szczegółowych,
- bliższe sprecyzowanie charakterystyki jednodniowych szkoleń, które sprzyjały osiągnięciu wskaźnika oraz tych, które temu nie sprzyjały,
- zmniejszenie rygorów związanych z dopuszczalnym, maksymalnym błędem szacunku, a co za tym idzie z wielkością próby,
- skrócenie czasowego interwału od ukończenia uczestnictwa w projekcie do udzielenia wywiadu w badaniu ewaluacyjnym,
- przeprowadzenie albo badania na próbie kontrolnej wśród osób, które nie korzystają z żadnego rodzaju wsparcia w analizowanym projekcie lub jemu podobnych, albo przeprowadzenie badania panelowego. W przypadku badania na próbie kontrolnej, jego przedmiotem powinna być sytuacja na rynku pracy oraz jej zmiany w czasie równoległym do badania realizowanego wśród uczestników ewaluowanego projektu. Natomiast w przypadku badania panelowego, powinno być ono oparte na próbie dobranej tak, by ci sami respondenci udzielali informacji kilkakrotnie po ukończeniu udziału w projekcie.

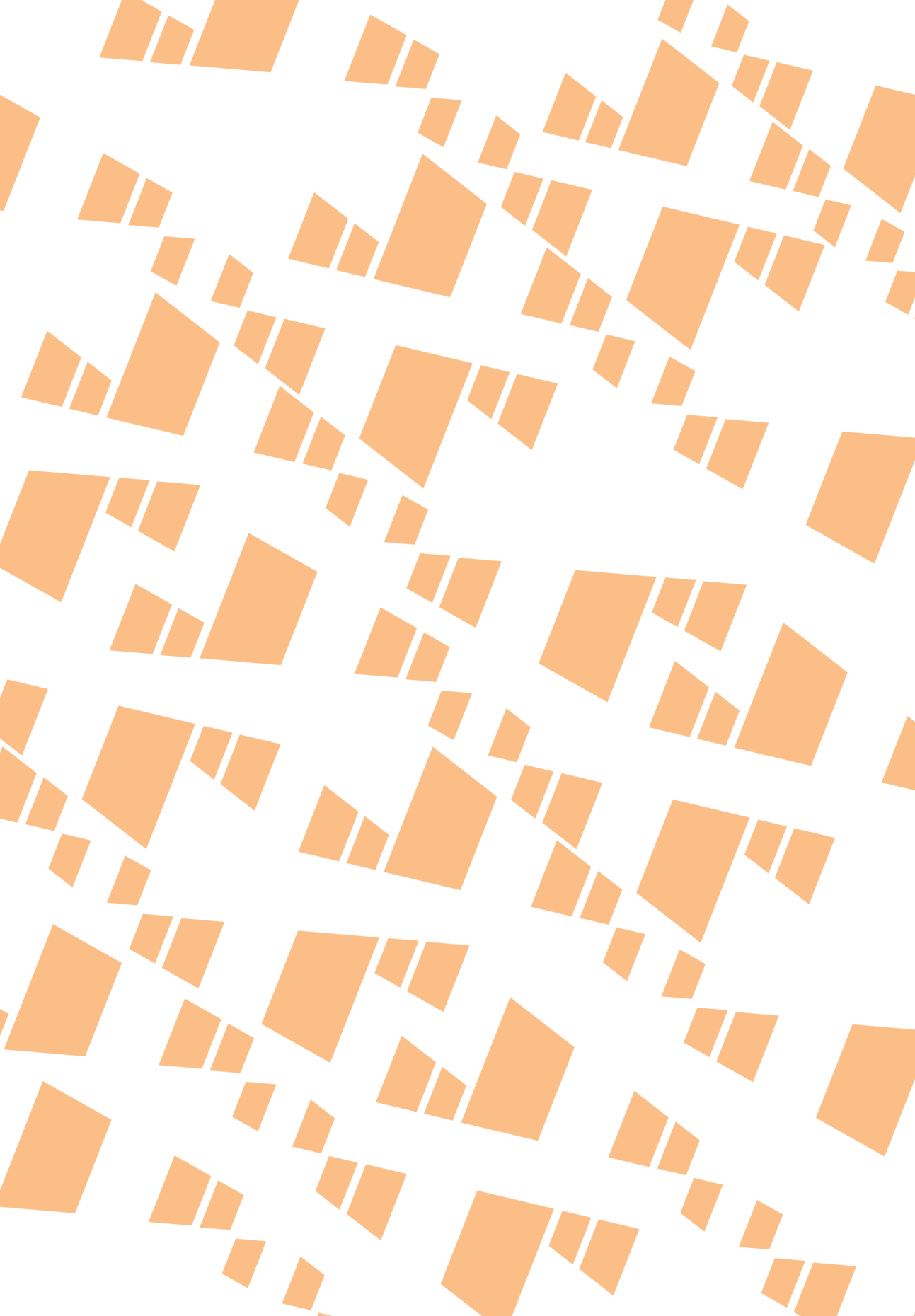
Bibliografia

- Baraniecki J., Koperkiewicz M., Rogozińska A., Sołoniuk E., RAPORT z badania pn. Ewaluacja dotycząca pomiaru poziomu osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020.
- Terelak A., Kołodziejczak S. Ocena i recenzja badania ewaluacyjnego pn.: Ewaluacja pomiaru poziomu osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020, Szczecin, 2019.
- Badanie ankietowe dla potrzeb badania ewaluacyjnego: Ewaluacja dotycząca pomiaru poziomu osiągnięcia wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego „Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy sześć miesięcy po opuszczeniu programu” w ramach RPO WZ 2014-2020. Sprawozdanie techniczne, Biostat Sp. z o.o., Warszawa-Rybnik, 2019.
- Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund. Programming period 2014–2020. Guidance document, Employment, Social Affairs & Inclusion European Commission, August 2018.
- Załącznik nr 6. Sposób pomiaru wskaźników rezultatu długoterminowego EFS, dla których źródłem danych jest badanie ewaluacyjne.



Monika Koperkiewicz

Biuro ds. Rozwoju Regionalnego
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
w Szczecinie



Aspekty demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia w polskiej ewaluacji

Monika Bartosiewicz-Niziołek i Jakub Wróblewski

Wstęp

W 2018 r. Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (PTE) uczestniczyło w projekcie badawczym pn. „Ocena obecnego stanu demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia w ewaluacji w Europie” (*„Assessment of the Current State of Democracy, Human Rights and Governance Evaluation in Europe”*). Projekt ten został zrealizowany w ramach programu *“Strengthening the Role of Volunteer Organizations for Professional Evaluation in Democratizing Learning and Evaluation: Democracy, Human Rights, and Governance (DRG) as a Showcase”* wdrażanego przez dwa podmioty o globalnym zasięgu, tj. International Cooperation in Evaluation (IOCE), zrzeszającą organizacje ewaluacyjne z całego świata, jak również agendę ONZ – United Nations Evaluation Group Eval Partners.

W tej międzynarodowej inicjatywie wzięły udział następujące stowarzyszenia oraz nieformalne grupy ewaluacyjne współpracujące w ramach europejskiej sieci Network of Evaluation Societies in Europe (NESE): Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Croatian Evaluation Network & Western Balkans Evaluation Network, Hellenic Evaluation Society, Macedonian Evaluation Network, Informal Network of Evaluators of Serbia, Turkish Monitoring and Evaluation Society oraz Ukrainian Evaluation Association.

W ramach prac przygotowawczych pod przewodnictwem PTE opracowano koncepcję badania o charakterze jakościowym, a następnie zebrano informacje pochodzące m.in. od przedstawicieli różnych podmiotów zajmujących się zlecaniem i realizacją badań ewaluacyjnych w siedmiu krajach: Chorwacji, Grecji, Północnej Macedonii, Serbii, Turcji, na Ukrainie oraz w Polsce.

Wyniki tego badania zostały zaprezentowane podczas spotkania zorganizowanego w ramach konferencji Europejskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (European Evaluation Society), zaś zwieńczeniem projektu było wypracowanie oraz podpisanie wspólnego oświadczenia *Common Network of Evaluation Societies in Europe Statement on Implementation of Evaluation Agenda 2020*. Sygnatariusze tego dokumentu zgodzili się współpracować na rzecz uświadamiania znaczenia ewaluacji i tworzenia fundamentów jej rozwoju, a także ewaluacji rozwiązań wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego, promowania reguł przejrzystego rządzenia oraz ochrony praw człowieka.

1. Koncepcja i przebieg badania

Celem badania było przeanalizowanie możliwości wykorzystania ewaluacji w obszarze działań wspierających demokrację, prawa człowieka i dobre rządzenie (DRG). Do głównych obszarów problemowych tej analizy należały aspekty DRG uwzględniane w ewaluacjach prowadzonych w 7 europejskich krajach, praktyki i narzędzia ewaluacyjne stosowane w obszarze DRG, a także wyzwania i możliwości rozwoju ewaluacji w odniesieniu do sfery demokracji, praw człowieka i dobrego rządzenia. Badanie rozpoczęło się od kwerendy literatury oraz różnych dokumentów dotyczących badań nad kwestią DRG.

Bazę teoretyczną badania stanowiły dokumenty poświęcone temu zagadnieniu, a także jego różnym wymiarom¹ i indeksom². W oparciu o te dokumenty zidentyfikowano pięć kluczowych wymiarów DRG, które powinny być wzięte pod uwagę przy prowadzeniu ewaluacji w tym obszarze:

- Konsensus: porozumienie w kwestiach tożsamości narodowej, narracji historycznej i „podstawowych zasad gry” (*fundamental rules of the game*);
- Włączenie: wykluczenie lub dyskryminacja części populacji z życia politycznego, społecznego i gospodarczego;
- Konkurencja i odpowiedzialność polityczna: zakres, w jakim system polityczny opiera się na pluralizmie oraz wolnych i uczciwych wyborach, a także obecność niezależnych mediów, społeczeństwa obywatelskiego oraz praw politycznych i swobód obywatelskich;
- Rządy prawa i prawa człowieka: praworządność w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz stosowanie przez rząd zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa;
- Reaktywność/ responsywność (*responsiveness*) i skuteczność rządu: zakres, w jakim instytucje publiczne reagują na potrzeby publiczne i świadczą społecznie aprobowane usługi oraz ich dostępność dla wszystkich obywateli (vs bariery w dostępie do usług publicznych napotykanne przez pewne grupy osób).

Ewaluacja uwzględniająca wątki DRG powinna się koncentrować na ww. wymiarach, bazując na informacjach pochodzących od głównych aktorów, podmio-

¹ Adams L., *Country Level DRG Metrics. Evaluating Democracy, Rights and Governance Programming: Lessons from the Field. Webinar*, (2018); USAID, *Democracy, Human Rights and Governance Strategic Assessment Framework*, Washington, D.C., 2014; USAID, *User's Guide to Democracy, Human Rights and Governance Programming*, Washington, D.C., 2018.

² Legatum Institute *Legatum Prosperity Index*, 2017, <http://www.prosperity.com/>; WEF, *Global Gender Gap Report*, 2017 <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>; World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, 2017 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>; World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2017 <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>; World Economic Forum, 2017.

tów i instytucji, które mają bezpośredni wpływ na skuteczność reform demokratycznych, ochronę i promowanie praw człowieka oraz sprawność rządu, takich jak: władze ustawodawcze i wykonawcze, sądownictwo i krajowe instytucje praw człowieka, służby bezpieczeństwa (w tym wojskowe, policyjne i wywiadowcze), samorząd lokalny, partie polityczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, media, sektor prywatny, kluczowe grupy społeczne, jak również podmioty o zasięgu międzynarodowym i globalnym. Warto przy tym podkreślić, że na poziom DRG w poszczególnych krajach wpływa szereg czynników historycznych, społecznych i ekonomicznych, takich jak np. poziom rozwoju gospodarczego, model ustrojowy i sposób podejmowania decyzji w zakresie polityk publicznych, doświadczenia transformacyjne, poziom zaufania społecznego, partycypacja społeczna czy kultura ewaluacyjna.

Koncepcja badania nad obecnością kwestii DRG w krajowych ewaluacjach opierała się na analizach prowadzonych na dwóch poziomach – makro (*macro level*) oraz tematycznym (*sub sectoral*). Wymiar makro obejmował całościową/ przekrojową ocenę DRG oraz jej wpływ na określone polityki i programy, np. obejmujące takie kwestie jak wykluczenie/ marginalizacja pewnych grup społecznych, przeciwdziałanie przemocy, promowanie społeczeństwa obywatelskiego, efektywność wydatkowania środków publicznych. Z kolei wymiar tematyczny odnosił się do wpływu określonych polityk, programów, bądź projektów na stan DRG w danym kraju.

Wyniki przeprowadzonego badania odnoszące się do ewaluacji w zakresie DRG zostały zebrane przy pomocy takich metod jak analiza danych zastanych, zogniskowany wywiad grupowy (FGI) oraz pogłębiony wywiad indywidualny (IDI). W przypadku Polski analiza danych zastanych objęła bazy raportów ewaluacyjnych opracowanych w latach 2004–2018, prowadzone przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MIIR). W wywiadach o charakterze indywidualnym i grupowym wzięli udział przedstawiciele instytucji rządowych (Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju), akademickich (Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ), a także organizacji pozarządowych oraz firm realizujących ewaluacje.

Przegląd obecnego stanu ewaluacji w obszarze DRG został przeprowadzony z uwzględnieniem następujących aspektów: potencjał rynku ewaluacyjnego (podaż i popyt na badania ewaluacyjne), stosowane praktyki ewaluacyjne, instytucjonalizacja ewaluacji, możliwości włączenia wątków DRG do ewaluacji polityk publicznych, a także główne ograniczenia oraz wyzwania w zakresie tej ewaluacji.

2. Potencjał polskiego rynku ewaluacyjnego

Pierwsze ewaluacje w Polsce były prowadzone w połowie lat 90-tych, w ramach projektów finansowanych przez kraje Europy Zachodniej oraz USAID i realizowanych przez uczelnie wyższe oraz organizacje pozarządowe. Jednak swoisty „boom na ewaluację” zawdzięczamy funduszom przedakcesyjnym Unii Europejskiej (UE),

które od 2004 r. spowodowały dynamiczny wzrost liczby prowadzonych badań ewaluacyjnych. Od 2007 r. Polska jest jednym z głównych beneficjentów funduszy UE, a także liderem Europy Środkowej i Wschodniej pod względem liczby realizowanych ewaluacji. W latach 2002–2017 przeprowadzono aż 1279 badań ewaluacyjnych w zakresie polityki spójności, a także ponad 3000 ewaluacji zewnętrznych w sektorze oświaty³. Biorąc pod uwagę potencjał rynku ewaluacyjnego w Polsce w ujęciu historycznym, możemy wyróżnić co najmniej trzy okresy rozwoju ewaluacji:

- **1989–2004** – stosunkowo niewielki potencjał ewaluacyjny ograniczony przez niktę potrzeby oraz świadomość korzyści wynikających z ewaluacji, niskie kompetencje ewaluacyjne zamawiających i wykonawców, a także niewystarczające zasoby finansowe,
- **2007–2015** – dynamiczny wzrost rynku ewaluacyjnego w odpowiedzi na znaczny popyt spowodowany dużą liczbą wdrażanych programów finansowanych ze środków UE, wymogami prawnymi dotyczącymi ich ewaluacji⁴ oraz decentralizacją w tym zakresie⁵, jak również wymogiem prowadzenia badań ewaluacyjnych w instytucjach oświatowych, a także w odniesieniu do współpracy rozwojowej (okres „uczenia się ewaluacji w działaniu”),
- **od roku 2016** – zmniejszenie skali ewaluacji programów unijnych na poziomie projektów (koszty ich ewaluowania stały się niekwalifikowalne, o ile nie zostały zatwierdzone przez instytucje zarządzające). Zmiana ta spowodowała spadek liczby firm i ekspertów prowadzących badania ewaluacyjne, a także studiów podyplomowych z zakresu ewaluacji.

Zebrane informacje wskazują na to, że potencjał polskiego rynku ewaluacyjnego kształtowały, bądź obecnie kształtują różnorodne czynniki. Kluczowy element w tym procesie stanowią wymogi prawne dotyczące funduszy krajowych i unijnych w tym decentralizacja w zakresie wdrażania i ewaluacji regionalnych programów operacyjnych – regulacje te od 2004 roku są katalizatorem dla rozwoju praktyk ewaluacyjnych w sektorze publicznym. Poprawie jakości prowadzonych badań niewątpliwie posłużyła nowelizacja Prawa Zamówień Publicznych oraz bardziej restrykcyjne wymogi stosowane wobec oferentów w postępowaniach na realizację ewaluacji, szczególnie wprowadzenie dodatkowych, pozacenowych kryteriów wyboru wykonawców. Obydwa te czynniki pozytywnie wpływają na doskonalenie kompetencji osób zlecających ewaluację oraz jej wykonawców, które warunkuje odpowiednia jakość prowadzonych

³ Stockmann R., Meyer W., Taube L. (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe*, Palgrave MacMillan, w druku (dane MiIR oraz Ośrodka Rozwoju Edukacji).

⁴ Na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁵ Chodzi o zaangażowanie w ewaluację Programów Operacyjnych 16 instytucji regionalnych tj. Urzędów Marszałkowskich.

badań ewaluacyjnych. Rozwój tych kompetencji jest możliwy dzięki powszechnemu dostępowi do różnych inicjatyw edukacyjnych w zakresie ewaluacji, takich jak kursy akademickie, studia podyplomowe, szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty, a także coraz liczniejsze publikacje i inne materiały (np. zamieszczonych w internecie) dotyczące ewaluacji. Wśród tych inicjatyw niebagatelne znaczenie miało opracowanie i rozpowszechnienie Standardów Ewaluacji, które powstały w 2008 r. z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego. Kolejnym elementem, który może pozytywnie wpływać na jakość badań ewaluacyjnych oraz proces wykorzystania ich wyników jest internetowa baza danych zawierająca raporty z ewaluacji programów UE (prowadzona przez MliR), a także istniejący od 2007 r. system wdrażania rekomendacji, który jest obligatoryjny dla wszystkich ewaluacji dotyczących funduszy unijnych.

3. Obecność aspektów DRG w polskich ewaluacjach

Ewaluacje związane z kwestiami DRG są realizowane w Polsce przede wszystkim w odniesieniu do inicjatyw UE. Pierwsze tego typu ewaluacje obejmowały tzw. Środki Przejściowe (Transition Facility) na lata 2004–2006, mające na celu wzmocnienie polskiej administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, a także wdrożenie prawodawstwa UE w nowych Państwach Członkowskich. Innym przykładem obejmującym zagadnienia DRG był Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) czy Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, służąca promocji równych szans dla kobiet i mężczyzn. W latach 2007–2013, w związku z decentralizacją systemu ewaluacji polityki spójności, powstało 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), w których – podobnie jak w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) – również można odnaleźć wątki z zakresu DRG. W kolejnej perspektywie finansowej 2014–2020 ewaluacje te są kontynuowane w odniesieniu do RPO, a także Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), który ma m.in. na celu aktywizację osób bezrobotnych do 30 roku życia, które nie pracują i nie kształcą się.

Kolejnym przykładem inicjatywy UE, w której są obecne zagadnienia z zakresu DRG jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji wdrażany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Program ten promuje efektywne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wdrażanie i wzmacnianie wspólnego podejścia UE do kwestii azylu i imigracji.

W odniesieniu do funduszy spoza UE, wątki DRG pojawiają się w przypadku ewaluacji prowadzonych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁶, które przyczyniają się do wzmocnienia takich wartości jak demokracja, tolerancja i praworządność. Progra-

⁶ Jest to forma wsparcia ufundowana przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein 16 państwom członkowskim UE w zamian za dostęp do rynków i przepływu towarów w Unii Europejskiej, do której te trzy kraje nie należą.

my realizowane w ramach tych środków mają na celu m.in. rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienie społecznego dialogu i współpracy na poziomie lokalnym, zwalczanie handlu ludźmi, zapobieganie przemocy czy poprawę efektywności systemu sprawiedliwości.

Choć wątki DRG dominują w ewaluacjach realizowanych w odniesieniu do programów UE, kwestie te są również obecne w badaniach ewaluacyjnych różnych inicjatyw wdrażanych w ramach środków krajowych. Przykładem takich przedsięwzięć może być Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa wdrażany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Działania prowadzone w ramach tego Programu mają na celu zmniejszenie ubóstwa poprzez wzrost bezpieczeństwa żywnościowego dla osób najbardziej potrzebujących, a także podjęcie działań na rzecz włączenia społecznego. Kolejny przykład stanowi Polska Pomoc Rozwojowa realizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), która wspiera różne kraje w Afryce, Azji, na Bliskim Wschodzie, a także w Europie. Jej trzy priorytety obejmują współpracę na rzecz rozwoju (np. dobra demokracja, prawa człowieka, kapitał ludzki), pomoc humanitarną oraz edukację. Dobrą praktyką stosowaną przez MSZ jest zamieszczanie na stronie internetowej tego Programu informacji nt. efektów przeprowadzonych ewaluacji (wdrożonych rekomendacji). W przypadku środków krajowych ewaluacja prowadzona była również w odniesieniu do działań organizacji pozarządowych (ang. *Non Governmental Organizations* – NGO) finansowanych ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, który był prowadzony przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Głównym celem tego programu było zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne poprzez wspieranie aktywności obywatelskiej oraz społeczności lokalnych, jak również rozwijanie potencjału sektora organizacji pozarządowych i zwiększenie jego zaangażowania w usługi socjalne w dziedzinie integracji społecznej. Ponadto niektóre samorządy lokalne wprowadziły wymóg prowadzenia ewaluacji tzw. zadań publicznych realizowanych przez NGO, jak również działań prowadzonych w ramach budżetów obywatelskich.

4. Wątki DRG obecne w badaniach ewaluacyjnych⁷

W przypadku polskich badań ewaluacyjnych elementy związane z szeroko pojętą tematyką DRG są najczęściej poruszane w analizach koncentrujących się na trzech strategicznych zagadnieniach, tj. „dobrym rządzeniu” (good governance), włączeniu społecznym, a także rynku pracy (w kontekście aktywizacji zawodowej grup szczególnie narażonych na zjawisko marginalizacji).

⁷ Składamy podziękowania pani Karolinie Fiut, członkini PTE, która przeprowadziła analizę raportów zgromadzonych w Bazie Badań Ewaluacyjnych prowadzonej przez MiIR.

Najwięcej ewaluacji przeprowadzono w odniesieniu do kwestii dobrego rządzenia, ze względu na liczne inicjatywy mające na celu stopniowe wdrażanie w Polsce rozwiązań w tym zakresie. Od początku pierwszej perspektywy wydatkowania środków UE przeprowadzono 288 badań ewaluacyjnych o tej tematyce, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. W latach 2004–2006 było ich 36, natomiast w kolejnej perspektywie finansowej (2007–2013) nastąpił gwałtowny wzrost liczby tego rodzaju ewaluacji – do 241. W obecnej perspektywie (2014–2020) zrealizowano 11 tego rodzaju badań. Ok. 60% wszystkich analiz dotyczyła efektywności zarządzania procesem wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Na szczególną uwagę zasługują jednak trzy inne ewaluacje, koncentrujące się na programach wzmocnienia potencjału administracji publicznej oraz rozwoju kadr. Każdy z nich sfinansowano w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który był wdrażany w latach 2007–2013. Ponadto przeprowadzono jedno badanie w obszarze demokratyzacji systemu politycznego Polski w kontekście polityki spójności⁸.

Tematyka związana z poszanowaniem praw człowieka znalazła największe odzwierciedlenie we wszystkich ewaluacjach programów mających na celu zwiększenie integracji społecznej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. W każdej z analizowanych perspektyw wydatkowania środków UE tego typu działania uznawane są za priorytetowe. Ogółem przeprowadzono 39 ewaluacji takich programów; 7 z nich dotyczyło tematyki osób niepełnosprawnych, 4 walki z dyskryminacją na rynku pracy, zaś 2 kolejne koncentrowały się na działaniach wobec społeczności romskiej. Kwestie marginalizacji społecznej są poruszane również w kontekście potrzeby aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Ewaluacji poddano łącznie 138 takich inicjatyw – wśród nich projekty dotyczące sytuacji na rynku pracy w odniesieniu do kobiet (3 ewaluacje), osób starszych (4), jak również młodych (2 badania).

Warto także wspomnieć o 4 opracowaniach o charakterze metaewaluacji, które zawierają wyniki badań nawiązujących do wszystkich ww. wątków tematycznych. Zostały one przeprowadzone w latach 2014–2017. W poniższej tabeli przedstawiono informacje zebrane w efekcie przeprowadzonej analizy raportów ewaluacyjnych zamieszczonych w Bazie prowadzonej przez MliR.

Tabela 1. Zestawienie badań ewaluacyjnych z lat 2004–2018 zawierających wątki DRG

Tematyka projektów	2004–2006	2007–2013	2014–2020	Ogółem
Dobre rządzenie	36	241	11	288
Sprawność administracji	9	42	2	53

⁸ Badanie pn. „Ocena systemu realizacji polityki spójności w ramach perspektywy 2004–2006” (raport opracowany w 2010 r. przez firmę EGO s.c. na zlecenie Krajowej Jednostki Oceny).

Informowanie obywateli	2	41	0	43
Włączenie społeczne	6	29	4	39
Rynek pracy (rozwój zasobów ludzkich)	28	108	2	138
Metaanalizy	0	2	2	4

Źródło: opracowanie własne.

Informacje zebrane przy pomocy wywiadów prowadzą do wniosku, że możliwości objęcia ewaluacją tematyki DRG w Polsce są związane z kilkoma czynnikami. Elementarne znaczenie ma wypracowanie pozytywnego nastawienia wobec ewaluacji – zaprzestanie utożsamiania jej z kontrolą bądź oceną oraz uświadomienie korzyści wynikających ze stosowania praktyk ewaluacyjnych. Liczne badania, które są prowadzone w Polsce od kilkunastu lat, odnoszące się zarówno do sektora publicznego, jak i pozarządowego, wskazują na to, że postawa wobec ewaluacji ma fundamentalne znaczenie dla sposobu jej uprawiania oraz jakości prowadzonych badań, jak również wykorzystania ich wyników (Bartosiewicz-Niziołek, 2019).

Kolejnym elementem wspierającym praktyki ewaluacyjne w obszarze DRG jest zapewnienie adekwatnych zasobów umożliwiających prowadzenie takich badań. Chodzi tu nie tylko o zabezpieczenie możliwości właściwego ich finansowania, ale również odpowiednio przygotowanych kadr, a także przeznaczanie na realizację ewaluacji wystarczającej ilości czasu, gdyż niewłaściwe zaplanowanie tego procesu negatywnie wpływa na jego jakość.

Szansę na podniesienie poziomu prowadzonych w Polsce badań ewaluacyjnych, w tym nad zagadnieniami ze spektrum DRG, rodzi nie tylko wspomniana wcześniej nowelizacja prawa zamówień publicznych, ale także rosnące wymagania zamawiających oraz stosowanie nowych podejść/ metod badawczych w kolejnych perspektywach wydatkowania środków unijnych. W procesie doskonalenia jakości badań ewaluacyjnych niebagatelną rolę może też odgrywać bliższa współpraca instytucji publicznych, które agregują i udostępniają różnorodne dane (np. urzędów statystycznych, obserwatoriów polityki społecznej, urzędów pracy), jak również – rzadko do tej pory sygnalizowane przez zamawiających – zapotrzebowanie na ewaluacje długoterminowe (tzw. *rolling evaluations*).

Dla włączania wątków DRG do ewaluacji istotne znaczenie mogą mieć też zasoby ludzkie. W przypadku Polski decydującą rolę w tym procesie może obecnie odgrywać przebudowa rynku ewaluacyjnego, która miała miejsce kilka lat temu i wiązała się z przepływem kadr z instytucji publicznych do sektora prywatnego oraz vice versa⁹. Pewne nadzieje można także wiązać z zajmowaniem przez niegdysiejszych pionierów ewaluacji kierowniczych stanowisk w różnych instytucjach, co może stymulować permanentne zapotrzebowanie na badania ewaluacyjne.

⁹ Fluktuacje te były związane z przełomem perspektyw finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020, a także wprowadzeniem w 2016 r. wymogu zatwierdzania kosztów ewaluacji projektów UE przez instytucje zarządzające, który zredukował prowadzenie badań ewaluacyjnych na tym poziomie.

Analizując zagadnienie potencjału ewaluacyjnego z uwzględnieniem kwestii DRG, nie sposób też pominąć znaczenia zasobów technicznych i organizacyjnych, wspieranych przez rozwój technologii cyfrowych oraz globalizację, które przyczyniają się do łatwiejszego i szybszego gromadzenia danych, redukcji kosztów oraz dzielenia się dobrymi praktykami w zakresie badań ewaluacyjnych.

Należy zaznaczyć, że zwiększenie możliwości włączenia wątków DRG do ewaluacji polityk publicznych może być również związane z wyłanianiem się nowych obszarów badań ewaluacyjnych, takich jak np. wydarzenia kulturalne, bezpieczeństwo, migracje, inicjatywy lokalne, w tym finansowane ze środków samorządowych, a także przedsięwzięcia z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility* – CSR).

5. Główne ograniczenia i wyzwania rynku ewaluacyjnego

Zgromadzone w toku badania informacje wskazują na to, że kluczowe trudności ograniczające rozwój ewaluacji w Polsce, w tym w odniesieniu do DRG, mają wieloraki charakter – społeczny, prawny, finansowy, administracyjny/ organizacyjny, biznesowy oraz informacyjny.

Wśród czynników społecznych można wskazać niski poziom zaufania społecznego, a także rzadkość stosowania podejścia partycypacyjnego w ewaluacji, skutkujące utożsamianiem jej z krytyką i kontrolą, jak również niechęcią do ujawniania tych aspektów prowadzonych działań, które wymagają doskonalenia (tzw. słabych stron). Uwarunkowania te rodzą negatywne postawy wobec ewaluacji, brak zainteresowania jej wynikami oraz niechęć do ich rozpowszechniania.

Ten stan rzeczy dodatkowo pogarsza obecność na rynku ewaluacji wykonawców oferujących usługi o niskiej jakości, którzy wygrywają postępowania na zamówienia publiczne przy pomocy zaniżonych cen. Do kolejnych utrudnień o charakterze prawnym oraz finansowym, na które napotyka rozwój ewaluacji w Polsce należy niemal całkowite jej wyeliminowanie z poziomu projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS) na lata 2014–2020¹⁰. Choć rozwiązanie polegające na uznaniu wydatków na ewaluację projektów za koszt kwalifikowalny pod warunkiem uzyskania zgody instytucji zarządzającej pierwotnie miało na celu m.in. zastopowanie badań o niskiej jakości, doprowadziło przede wszystkim do zaniecha-

¹⁰ Zgodnie z Wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 wydatki przeznaczone na ewaluację projektu są niekwalifikowalne, o ile nie zostaną zaakceptowane przez instytucję zarządzającą. Prowadzenie badań ewaluacyjnych na poziomie projektów jest możliwa jedynie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jako odstępstwo od reguły, która stanowi, że ewaluacje co do zasady prowadzone są na poziomie Programu, Priorytetu lub Działania” (źródło: pismo Departamentu EFS MliR z dnia 19.06.2015 r. do instytucji pośredniczących PO WER).

nia ich prowadzenia. Sytuacja ta zaowocowała m.in. brakiem informacji zwrotnych ze strony odbiorców wsparcia (a także innych interesariuszy), a co tym idzie możliwości doskonalenia realizowanych na ich rzecz działań. Zapotrzebowanie na ewaluację wygenerowane przez fundusze UE, które istotnie przyczyniły się do rozwoju praktyk ewaluacyjnych w Polsce, obecnie znacząco zmalało, redukując tym samym skalę prowadzonych badań. Ten stan rzeczy pokazuje słabość polskiej ewaluacji, która opierała się niemal wyłącznie na jednym filarze popytowym. Choć zmiana ta odnosiła się jedynie do projektów (a nie np. określonych programów operacyjnych, w ramach których są one realizowane), pociągnęła za sobą liczne przetasowania na rynku ewaluacji oraz pojawienie się barier o charakterze biznesowym i kadrowym, takich jak np. wycofanie się z Polski firm opartych na zagranicznym kapitale, zmniejszoną konkurencję na rynku ewaluacyjnym, a także odpływ części ewaluatorów z sektora prywatnego oraz publicznego. Znaczącą redukcję popytu na ewaluację odzwierciedla także mniejsza liczba przedsięwzięć i publikacji dotyczących ewaluacji, które są realizowane w obecnej perspektywie finansowej, jak również oferowanych szkoleń i kierunków studiów podyplomowych w tym zakresie (szczególnie w porównaniu z latami 2007–2015).

Słabsze zaangażowanie instytucji publicznych w działania ewaluacyjne jest także widoczne na poziomie Komisji Europejskiej (KE), zwłaszcza w przypadku Dyrekcji Generalnej DG Regio, w której doszło do zmian personalnych pociągających za sobą mniejsze zainteresowanie ewaluacją. Zjawisko to uwidacznia instytucjonalną słabość i brak zakorzenienia praktyk ewaluacyjnych bazujących w dużej mierze na pasji i zaangażowaniu konkretnych osób, które jest widoczne również w Polsce. W tej sytuacji brak wytycznych ze strony KE dotyczących ewaluacji kolejnej perspektywy finansowej (2021–2027), może się okazać nie tyle szansą na oddolne wypracowanie krajowych rozwiązań w tym zakresie, co poważnym zagrożeniem dla istnienia ewaluacji, która – wobec braku zewnętrznych wymogów – może zostać jeszcze bardziej zredukowana (np. poprzez zaniechanie ewaluowania programów operacyjnych w trybie *ex-ante*). Z drugiej strony, warto mieć w pamięci fakt, że gwałtowny wzrost liczby ewaluacji prowadzonych w latach 2007–2013 nie miał pozytywnego wpływu na jej jakość ani użyteczność, co doprowadziło do swoistej inflacji badań ewaluacyjnych¹¹, które w większym stopniu wynikały z narzuconej konieczności niż realnych potrzeb zamawiających. Efektem spadku wartości tych praktyk, jak również ich znaczenia oraz wpływ na procesy decyzyjne był zmniejszony popyt na ewaluację, który – wbrew oczekiwaniom zamawiających – nie tylko nie przyczynił się do wzrostu jej jakości, ale może zagrażać dalszemu rozwojowi kultury ewaluacyjnej w Polsce.

Wśród przeszkód administracyjnych oraz organizacyjnych, które hamują rozwój ewaluacji w Polsce, należy wskazać brak zarządzania opartego na dowodach, szczególnie na poziomie lokalnym/ samorządowym, niewłaściwe planowanie ewaluacji

¹¹ Olejniczak, K. (2013), *Mechanisms Shaping an Evaluation System—A Case Study of Poland 1999–2010*, *Europe-Asia Studies*, 65:8, 1642–1666.

(np. przeznaczanie na nią niedostatecznych zasobów finansowych, czasowych, ludzkich czy informacyjnych¹²), niewystarczające zintegrowanie ewaluacji z planowaniem i wdrażaniem polityk publicznych, a także wymogi związane z rozliczaniem środków budżetowych warunkujących zakończenie ewaluacji w danym roku budżetowym.

Trudno nie wspomnieć również o barierach informacyjnych, które wynikają ze słabości działań PR-owych podejmowanych przez osoby zlecające i realizujące ewaluację, a także niemal całkowitego braku jej obecności w polskich mediach.

W toku badania zidentyfikowano również liczne wyzwania związane z rozwojem ewaluacji w Polsce w obszarze DRG:

- Brak lub niedostateczna świadomość i kultura ewaluacyjna na poziomie samorządowym/ lokalnym – ewaluacje prowadzone w wymiarze centralnym i regionalnym odnoszą się niemal wyłącznie do funduszy UE.
- Niewystarczające kompetencje wykonawców ewaluacji (szczególnie w odniesieniu do znajomości jej przedmiotu/ obszaru tematycznego, w tym DRG), a także zamawiających (głównie w przypadku kwestii badawczych/ metodologicznych).
- Przeciążenie zespołów ewaluacyjnych licznymi badaniami: pracownicy instytucji publicznych są obciążeni wieloma innymi obowiązkami, toteż często postrzegają ewaluację jako dodatkowe / niepotrzebne zadanie. Z kolei firmy realizujące ewaluacje najczęściej prowadzą kilka badań jednocześnie, nie angażując się w nie w wystarczającym stopniu.
- Wykruszanie się specjalistów ds. ewaluacji ze względu na fluktuacje jej popytu, a także deficyt wyspecjalizowanych kadr w administracji publicznej, będący m.in. efektem niskich zarobków.
- Brak dostatecznych zasobów na prowadzenie ewaluacji w organizacjach pozarządowych, które wydają się być bardziej świadome korzyści płynących z ewaluacji niż np. władze lokalne.
- Słabe zainteresowanie wynikami ewaluacji ze strony jej odbiorców, będące efektem m.in. realizowania jej z powodu zewnętrznego, narzuconego wymogu, a nie własnej potrzeby.
- Trudności w formułowaniu użytecznych rekomendacji, możliwych do wdrożenia, szczegółowych, praktycznych, specjalistycznych.
- Małe zaangażowanie uniwersytetów/ instytutów badawczych w realizację ewaluacji zlecanej przez administrację publiczną.
- Nikły wpływ ewaluacji prowadzonej w odniesieniu do funduszy UE na jej rozwój w innych sektorach i obszarach (tzw. *spillover effect*).
- Brak konieczności formalnego potwierdzenia kompetencji ewaluatora (np. w postaci certyfikacji), posiadania stosownych uprawnień do wykonywania tego zawodu, które mogłyby podnieść jakość prowadzonych i zlecanych badań ewaluacyjnych.

¹² Szczególnie w przypadku obowiązkowej ewaluacji zadań publicznych, których realizacja powierzana jest organizacjom pozarządowym.

6. Perspektywa międzynarodowa

Kraje, w których zrealizowano analogiczne badania (w ramach powyżej wspomnianego międzynarodowego projektu) stanowią niezwykle zróżnicowaną paletę państw o odmiennych uwarunkowaniach historycznych, politycznych i ekonomicznych. Wszystkie te różnice tworzą odmiennie konteksty i warunki dla rozwoju ewaluacji, a także partycypacyjnego modelu funkcjonowania społeczeństw obywatelskich, który stanowi dla niej podatny grunt.

Z jednej strony mamy do czynienia z Ukrainą, która do początku lat 90-tych wchodziła w skład Związku Radzieckiego i obecnie mierzy się z szeregiem wyzwań gospodarczych i społecznych. Chorwacja, Serbia oraz Macedonia Północna w tym samym czasie co Ukraina (tj. w 1991 r.) wyłoniły się jako samodzielne byty państwowe po rozpadzie Jugosławii, który wiązał się z najbardziej krwawym konfliktem zbrojnym jaki dotknął Europę po zakończeniu II wojny światowej. Turcja, która podobnie jak Serbia i Macedonia Północna kandyduje do UE (od 1999 r.), obecnie przechodzi proces zmiany z systemu parlamentarnego na prezydencki. Z kolei Grecja, która już od 1952 r. należy do NATO, a od 1981 r. jest członkiem EWG/ UE, na przełomie lat 60. i 70. doświadczyła 7-letniego okresu dyktatury wojskowej. Od czasu obalenia junty tzw. czarnych pułkowników w 1974 r. kraj ten opiera się na demokratycznych rządach, a ostatnio boryka się z poważnymi problemami społeczno-ekonomicznymi. Na drogę demokracji w 1989 r. wkroczyła także Polska, która od tego czasu rozwija się unikając poważniejszych kryzysów społecznych i politycznych.

We wszystkich ww. państwach kondycja ewaluacji oraz pełniona przez nią rola (w tym w odniesieniu do aspektów DRG) jest mocno zróżnicowana. Przeprowadzone w tych krajach badania prowadzą do wniosku, że w każdym z nich panuje swoisty konsensus dotyczący postrzeganej roli ewaluacji – jako narzędzia wspierającego podejmowanie decyzji, ale jednocześnie różny jest jej faktyczny wpływ na ten proces, a także zakres w jakim wyniki ewaluacji znajdują w nim praktyczne zastosowanie.

W raporcie końcowym wskazano czynniki, które mogą stanowić wyzwania dla rozwoju demokracji, a zarazem społecznie zaangażowanej ewaluacji. Jednym z nich jest proces poszerzania Unii Europejskiej oraz integracji krajów „starej” i „nowej” Europy, a także związana z nim mobilność wewnątrz UE, jak również napływ migrantów z terenów pozaeuropejskich. Ponadto zasygnalizowano występowanie pewnych zjawisk, które mogą wpływać na przyszłe rozwiązania prawne odnoszące się do praktyk ewaluacyjnych. Z jednej strony chodzi tu o promocję doktryny *open government* (z ang. „otwarty rząd”) zakładającej podnoszenie poziomu transparentności administracji publicznej, a z drugiej o popularyzację oceny skutków regulacji (OSR) jako narzędzia wspierającego decydentów, które w pewnym momencie może wyrugować ewaluację pojmowaną jako instrument zarządzający.

W efekcie badania przeprowadzonego w ramach międzynarodowej współpracy sformułowano zalecenia, które mogą wesprzeć rozwój ewaluacji i wzmocnić jej rolę jako narzędzia wspomagającego procesy zarządcze. Przede wszystkim zwrócono uwagę na konieczność rozpowszechniania wyników ewaluacji wśród wszystkich interesariuszy tego procesu, w tym ogółu społeczeństwa. Zalecono także zintensyfikowanie edukacji dotyczącej badań ewaluacyjnych oraz rozwój międzynarodowej współpracy ewaluatorów. Ponadto zarekomendowano ustanowienie zintegrowanych ram prawnych w celu włączenia ewaluacji do procesów zarządzania publicznego oraz egzekwowania tych przepisów.

Przedstawiciele państw biorących udział w badaniu podkreślali, że ewaluacja i demokracja są ze sobą ściśle powiązane. Droga do demokracji oraz jej aktualna kondycja w poszczególnych krajach istotnie wpływa na kształt panującej w nich kultury ewaluacyjnej, a także perspektywy dalszego jej rozwoju.

Obecnie Europa stoi przed licznymi wyzwaniami o charakterze społecznym, gospodarczym oraz politycznym. W czasach rosnących napięć w bliskim otoczeniu tego kontynentu, a także rozwoju nowych mediów rodzących pytania o granice wolności słowa, wyłania się paląca kwestia dotycząca kierunku, w jakim powinny zmierzać rozwiązania ustrojowe, by zapewnić zachowanie fundamentalnych wartości demokratycznego świata. W tej dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości ewaluacja może stanowić źródło obiektywnej wiedzy wspierającej decydentów, ale jednocześnie stabilizującej kluczowe wartości, na których bazują współczesne demokracje.

7. Podsumowanie i zalecenia w zakresie ewaluacji DRG

Począwszy od połowy lat 90-tych polski potencjał ewaluacyjny rozwinął się na dużą skalę, szczególnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Dynamiczny rozwój i przeważająca liczba ewaluacji obejmujących kwestie DRG są związane z funduszami UE (głównie Europejskim Funduszem Społecznym), Mechanizmami Finansowymi EOG oraz Norweskim, a także środkami krajowymi w odniesieniu do realizowanych polityk i programów tematycznie odpowiadających tym zagadnieniom (tzw. ujęcie przekrojowe DRG¹³).

Najlepiej zbadanymi wątkami DRG w polskiej ewaluacji są skuteczność rządzenia (tzw. „dobre rządzenie”), prawa człowieka, praworządność i integracja (np. „wyrównywanie szans”, „integracja społeczna”, „rynek pracy”), podczas gdy takie aspekty, jak odpowiedzialność polityczna, konkurencja („społeczeństwo obywatelskie”), a zwłaszcza konsensus w zakresie tożsamości narodowej, narracji historycznej oraz fundamentalnych „reguł demokratycznej gry” są brane pod uwagę w mniejszym stopniu.

¹³ Chodzi tu o objęcie ewaluacją zagadnień odnoszących się do wątków DRG, takich jak np. wykluczenie społeczne, równość szans, przeciwdziałanie przemocy.

Bardzo trudno jest precyzyjnie ocenić oparty na dowodach wpływ ewaluacji na obszar DRG, ponieważ dotychczas nie przeprowadzono w Polsce takich badań. Wpływ ten jest z pewnością wzmocniony poprzez system monitorowania procesu wdrażania rekomendacji, który obejmuje wszystkie ewaluacje dotyczące programów operacyjnych UE. Jednak kluczowe znaczenie dla kwestii DRG mają działania podejmowane przez parlament i rząd, które nie są przedmiotem tych ewaluacji, co oznacza że poziom makro (tj. całościowa ocena DGR i jej oparty na dowodach wpływ na polityki publiczne) zasadniczo jest w Polsce pomijany.

W efekcie przeprowadzonego badania rekomendowane jest podjęcie różnorodnych działań na rzecz rozwoju ewaluacji w aspekcie DRG. Zaproponowane zalecenia grupują się w trzech obszarach. Pierwszy z nich obejmuje rekomendacje dotyczące strategicznych działań związanych z procesem budowania kultury ewaluacyjnej i wzmocnienia roli ewaluacji jako narzędzia wspierającego zarządzanie. Druga grupa rekomendacji ma charakter operacyjny i koncentruje się na usprawnieniu procesu wyłonienia wykonawców oraz realizacji badań ewaluacyjnych. Trzeci, równie istotny obszar, zawiera zalecenia dotyczące promocji wyników ewaluacji i informowania o nich opinii publicznej.

Rekomendacje w zakresie budowania kultury ewaluacyjnej:

- Podnoszenie świadomości w zakresie ewaluacji DRG – kwestia ta powinna być przedmiotem szerszej debaty publicznej z udziałem różnych interesariuszy (decydentów, urzędników/ zamawiających, ewaluatorów, polityków, organizacji pozarządowych itp.).
- Budowanie oddolnej kultury ewaluacji DRG oraz stymulowanie popytu na nią w oparciu o potrzebę uzyskania wiarygodnych informacji, zamiast narzuconych zewnętrznie wymagań – zachęcanie i nagradzanie praktyk ewaluacyjnych w zakresie DRG zamiast ich wymuszania, zwiększanie świadomości w zakresie wyływających z niej korzyści.
- Promowanie silniejszego zintegrowania ewaluacji DRG z cyklem zarządzania danym projektem/ programem.
- Zwiększenie roli instytutów badawczych i uniwersytetów w prowadzeniu ewaluacji w obszarze DRG.
- Zwiększenie roli towarzystw ewaluacyjnych w procesie budowania potencjału ewaluacyjnego w zakresie DRG np. poprzez zachęcanie do stosowania dodatkowych / niestandardowych kryteriów ewaluacji, opracowanie standardów ewaluacji, działania edukacyjne, promowanie skutecznych metod wyboru ewaluatorów w procesie zamówień publicznych.
- Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększanie poziomu zaufania społecznego.

Rekomendacje dotyczące usprawniania procesu wyłaniania wykonawców i realizacji badań ewaluacyjnych:

- Zapewnienie odpowiednich zasobów niezbędnych do prowadzenia ewaluacji w aspekcie DRG – jakość oraz popyt na ewaluację mogą się szybko zmniejszyć w przypadku niewystarczających kompetencji, personelu (rąk do pracy), finansowania oraz czasu.
- Zwiększenie nacisku na specjalizowanie się ewaluatorów w obszarze DRG, które może przyczynić się do poprawy jakości tych ewaluacji i formułowania bardziej przydatnych zaleceń.
- Koncentracja na specyfice ewaluacji DRG (np. w odniesieniu do jej celów, pytań badawczych i kryteriów ewaluacyjnych).
- Promowanie bliższej i rzeczywistej współpracy pomiędzy zamawiającymi i ewaluatorami w celu uzgodnienia wzajemnych oczekiwań i możliwości.
- Promowanie wieloletnich/ długofalowych umów na ewaluację DRG, które umożliwiają zarówno zamawiającym, jak i wykonawcom uczenie się w działaniu oraz lepszą współpracę.
- Wylimitowanie błędnych kryteriów wyboru wykonawców ewaluacji z procedur przetargowych (np. cena usługi jako kryterium dominujące, punktowanie dodatkowych pytań i metod, a także skrócenia terminu ewaluacji czy opracowania narzędzi badawczych).
- Objęcie ewaluacją poziomu makro, tj. działań prowadzonych przez rządy i parlamenty w odniesieniu do 5 przekrojowych wymiarów DGR, a nie tylko inicjatyw związanych tematycznie z wątkami DRG.¹⁴

Rekomendacje odnoszące się do promocji wyników ewaluacji:

- Promowanie ewaluacji jako przydatnego narzędzia do zarządzania inicjatywami na rzecz DRG – ewaluacja nie powinna być przypadkowym działaniem odnoszącym się do wybranych projektów, ale systematycznie stosowaną procedurą.
- Rozpowszechnianie raportów ewaluacyjnych, podsumowań/ streszczeń dotyczących ewaluacji DRG, jak również informacji na temat wdrożonych zaleceń i ich efektów, przekazywanie tych informacji politykom, członkom rządu, parlamentarzystom, think tankom.
- Zwiększenie obecności ewaluacji DRG w mediach – działanie to może przyczynić się do wzrostu świadomości w zakresie wagi tych ewaluacji oraz wynikających z nich korzyści.
- Uświadamianie społeczeństwu różnic pomiędzy ewaluacją, a monitorowaniem, kontrolą, audytem czy akredytacją.

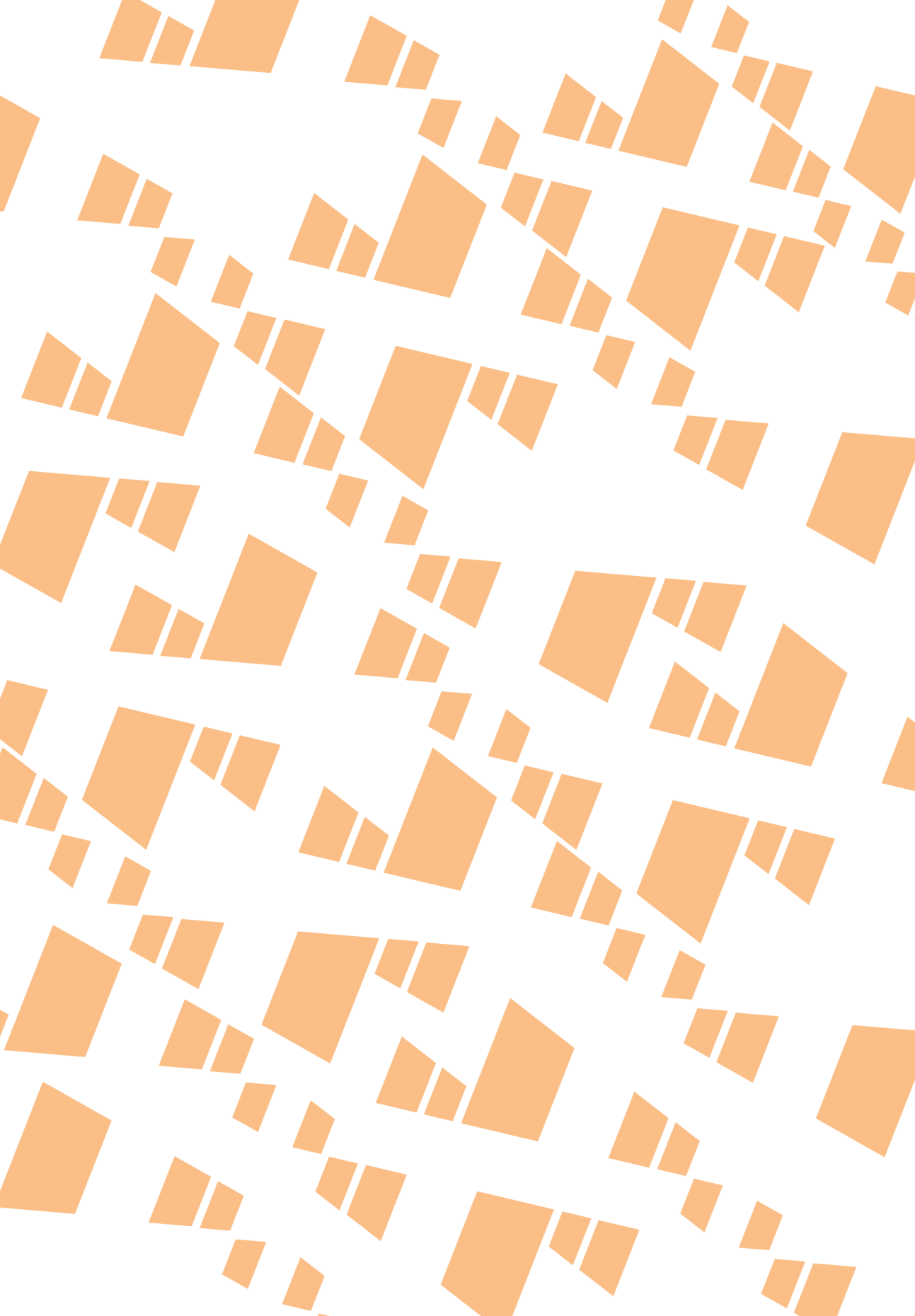
¹⁴ Konsensus, włączenie, konkurencja i odpowiedzialność polityczna, praworządność i prawa człowieka, responsywność i skuteczność rządu.

Rekomendowane działania na rzecz wspierania ewaluacji w zakresie DRG powinny być poddane szerokiej dyskusji z udziałem różnych interesariuszy zaangażowanych nie tylko w ewaluowanie, ale także planowanie i wdrażanie polityk publicznych, jak również działań podejmowanych w sektorze pozarządowym. Szczególnej refleksji wymaga także kwestia wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych. Ewaluacja nie budząca zainteresowania decydentów, nie brana pod uwagę w procesach decyzyjnych, stanowi jedynie martwą, autokratyczną procedurę, która nie ma szans na urzeczywistnienie swojego fundamentalnego celu, jakim jest wspieranie procesu zarządzania przedsięwzięciami, instytucjami czy całymi państwami oraz doskonalenie sposobów ich funkcjonowania.

Trafna identyfikacja oraz zrozumienie źródeł zdiagnozowanych problemów są podstawą wszystkich działań służących ich rozwiązywaniu. Wnioski płynące z doświadczeń wielu lat rozwoju ewaluacji w Polsce powinny być cennym głosem w publicznej debacie na temat zarządzania i rządzenia opartego o dowody.

Bibliografia

- Adams L., *Country Level DRG Metrics. Evaluating Democracy, Rights and Governance Programming: Lessons from the Field. Webinar*, 2018 http://www.dmeformpeace.org/media_gallery/evaluating-democracy-rights-governance-programming-lessons-from-the-field/.
- Bartosiewicz-Niziolek M., Wróblewski J., Fiut K. (2018) "Report on the Assessment of the Current State of DRG Evaluation in Poland", in: Sumpor M.(Ed.) "Democracy, Rule of Law and Human Rights, and Good Governance (DRG) Evaluation in Europe. Report on the Assessment of the Current State of DRG Evaluation in Croatia, Greece, Macedonia, Poland, Serbia, Turkey and Ukraine (the research project funded under the IOCE/Eval-Partners Small Grants Programme "Strengthening the Role of VOPEs in Democratizing Learning and Evaluation: Democracy, Human Rights, and Governance as a Showcase").
- Bartosiewicz-Niziolek M., „Wyniki badania postaw koordynatorów projektów UE wobec ewaluacji”, prezentacja wygłoszona podczas IV Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej w Toruniu w roku 2019 „Ewaluacja – obowiązek czy klucz do uproszczeń w realizacji programów operacyjnych”.
- [http://www.mojregion.eu/index.php/rpo/ewaluacja-szkolenia-konferencjeDemocracy, Rule of Law and Human Rights, and Good Governance \(DRG\) Evaluation in Europe – raport nt. Obecnego stanu ewaluacji w obszarze DRG evaluation w Chorwacji, Grecji, Północnej Macedonii, Polsce, Serbii, Turcji i Ukrainie \(opracowany i rozpowszechniony w ramach projektu badawczego ufundowanego przez IOCE oraz Eval Partners Programme\), 2018.](http://www.mojregion.eu/index.php/rpo/ewaluacja-szkolenia-konferencjeDemocracy, Rule of Law and Human Rights, and Good Governance (DRG) Evaluation in Europe – raport nt. Obecnego stanu ewaluacji w obszarze DRG evaluation w Chorwacji, Grecji, Północnej Macedonii, Polsce, Serbii, Turcji i Ukrainie (opracowany i rozpowszechniony w ramach projektu badawczego ufundowanego przez IOCE oraz Eval Partners Programme), 2018.)
- Legatum Institute *Legatum Prosperity Index*, 2017, <http://www.prosperity.com/>.
- WEF, *Global Gender Gap Report*, 2017.
- Ocena systemu realizacji polityki spójności w ramach perspektywy 2004–2006*, raport opracowany przez firmę EGO s.c. na zlecenie Krajowej Jednostki Oceny, Warszawa 2010.
- Olejniczak, K., *Mechanisms Shaping an Evaluation System—A Case Study of Poland 1999–2010*, *Europe-Asia Studies*, 65:8, 1642–1666, 2013.
- Pismo Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 19.06.2015 r. do instytucji pośredniczących Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (sygnatura DZF.V.8632.11.2015.MS.1, NK:163444/15).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Stockmann R., Meyer W., Taube L. (eds.), *The Institutionalization of Evaluation in Europe*, Palgrave MacMillan, w druku <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>.
- World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, 2017 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.
- World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2017.
- <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>
- USAID, *Democracy, Human Rights and Governance Strategic Assessment Framework*, Washington, D.C., 2014.
- USAID, *User’s Guide to Democracy, Human Rights and Governance Programming*, Washington, D.C., 2018.
- Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020, Warszawa 2015.





Monika Bartosiewicz-Niziołek

Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego

Jakub Wróblewski

Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego



Zdjęcia z konferencji



Na zdjciu: Otwarcie konferencji
Paweł Pęsko (kierownik Biura Promocji Projektów Multimedialnych)



Na zdjciu: Otwarcie konferencji
Sławomir Kopyś (Członek Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego)



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Prelegenci konferencji

Od lewej:

Jakub Wróblewski (Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego)

Tomasz Kot (Krajowa Jednostka Ewaluacji, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju)

Prof. dr hab. Paweł Churski Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu



Na zdjęciu: Prelegenci konferencji

Od lewej:

Andrzej Regulski (IMAPP Consulting Sp. z o.o.)

Stanisław Bienias (IDEA Instytut Sp. z o.o.)



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Prelegenci konferencji

Od lewej:

Monika Kwiecińska-Zdrenka (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)

Małgorzata Wiśniewska (Dyrektor Departamentu Zdrowia Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego)

Monika Koperkiewicz (Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego)

Przemysław Herman (Zastępca Dyrektora Departamentu EFS Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju)



Na zdjęciu: Prelegenci konferencji

Jolanta Rudnicka (Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego)

Lidia Skrzypek (Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego)

Monika Bartosiewicz-Niziołek (Zastępca Prezesa PTE)



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



Na zdjęciu: Uczestnicy konferencji



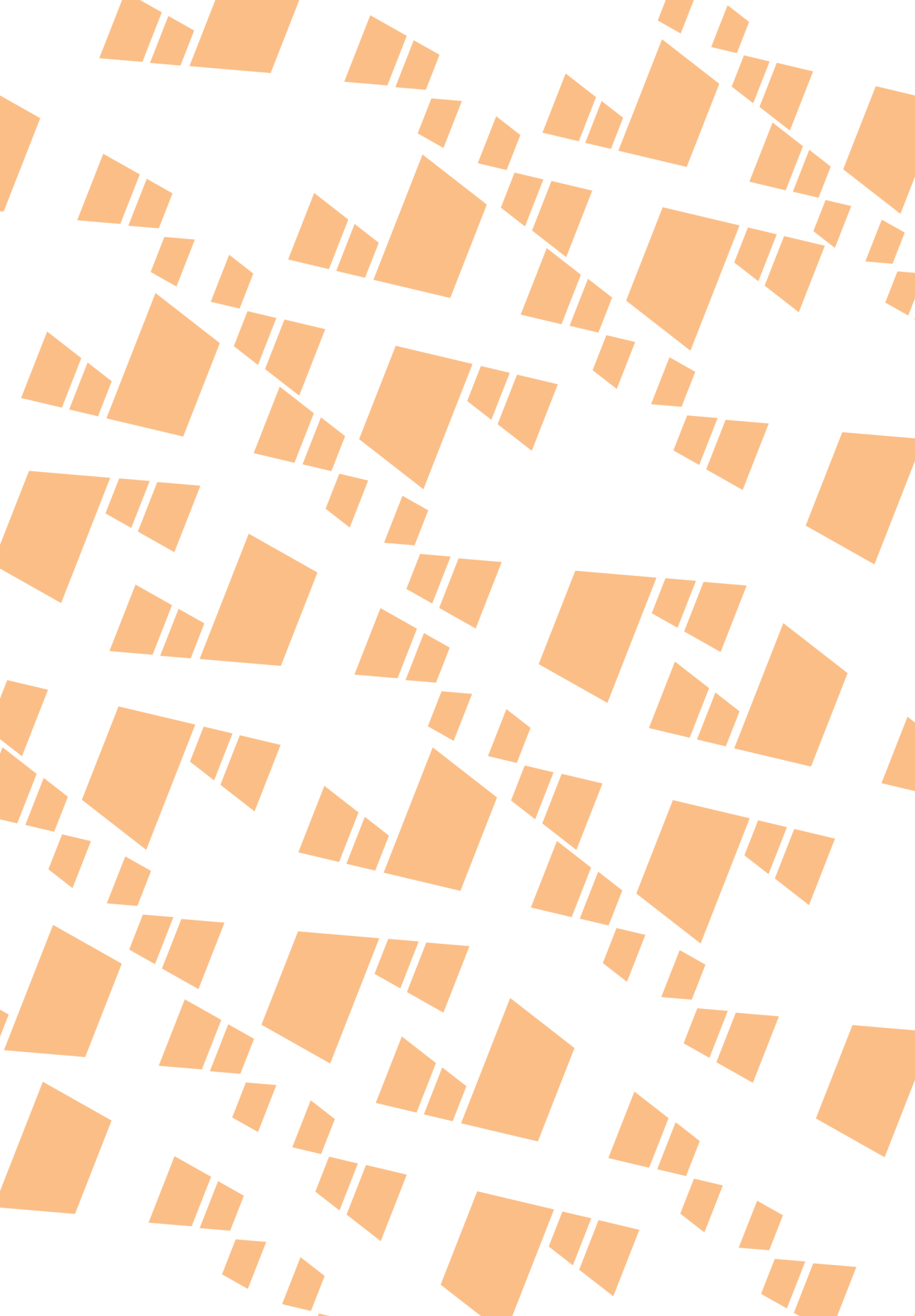
Na zdjęciu: Zakończenie konferencji

Agnieszka Lisek-Charkiewicz (Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego)



Na zdjęciu: Jednostka Ewaluacyjna Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Od lewej:

*Mirela Kiełbasiewicz, Jolanta Rudnicka, Łukasz Wiśniewski,
Jolanta Konkel, Agnieszka Zajączkowska, Aleksandra Żuchowska*



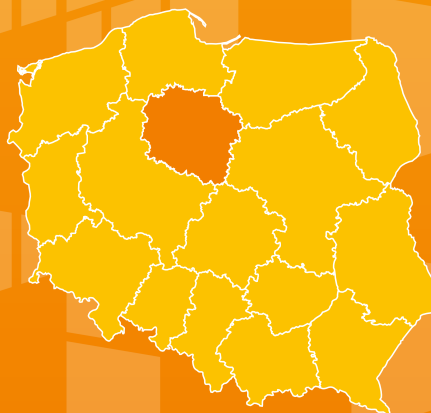
Rola ewaluacji w poszczególnych okresach realizowania polityki spójności zmieniała się i rozwijała. W perspektywie finansowej 2014–2020 zyskała na wiarygodności, użyteczności i transparentności. Skoncentrowano się na badaniu rzeczywistych efektów interwencji publicznej oraz wyjaśnianiu mechanizmów powstałej zmiany. Wyniki wykonywanych badań ewaluacyjnych starano się dostarczać w odpowiednim czasie, tak aby mobilizować interesariuszy zaangażowanych we wdrażanie programu operacyjnego do ich wykorzystywania podczas realizacji polityki regionalnej. Formułowane rekomendacje pomagały między innymi w procesie upraszczania procedur zarówno dla beneficjentów, jak i pracowników Instytucji Zarządzającej. Doskonalono również system wykorzystywania wyników ewaluacji poprzez organizowanie spotkań z adresatami rekomendacji oraz wprowadzanie innowacyjnych form prezentacji danych takich jak interaktywne dashboardsy i krótkie filmy, które w skoncentrowanej formie przedstawiają najistotniejsze wnioski pობadawcze.

Niewątpliwie ewaluacja dostarcza informacji i przedstawia możliwe do wdrożenia rozwiązania stając się coraz cenniejszym narzędziem wspierającym proces decyzyjny.

Sławomir Kopyć
Członek Zarządu Województwa
Kujawsko-Pomorskiego

Urząd Marszałkowski
 Województwa Kujawsko-Pomorskiego
 w Toruniu
 Plac Teatralny 2
 87-100 Toruń
 Departament Funduszy Europejskich
 Wydział Analiz i Ewaluacji
 Biuro Ewaluacji
 tel. 56 62 18 653
 www.mojregion.eu

ISBN: 978-83-952147-3-8



Egzemplarz bezpłatny

Publikacja jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 oraz budżetu województwa kujawsko-pomorskiego